

ES

**◀ INFORME
COMUNIDADES
AUTÓNOMAS
2006**

INSTITUTO DE DERECHO PÚBLICO

Este Informe ha sido elaborado por un conjunto de catedráticos y profesores de Derecho Constitucional, Derecho Administrativo, Hacienda Pública y Ciencia Política que se integran en dos equipos diferentes; el primero estudia los aspectos generales del Estado Autonomo y el segundo, formado por un profesor de cada una de las Comunidades Autónomas, analiza la actividad de las mismas.

AUTORES DE TEMAS GENERALES

JOAQUÍN TORNOS MAS

Catedrático de Derecho Administrativo
de la Universidad de Barcelona

ELISEO AJA FERNÁNDEZ

Catedrático de Derecho Constitucional
de la Universidad de Barcelona

TOMÁS FONT I LLOVET

Catedrático de Derecho Administrativo
de la Universidad de Barcelona

MARC CARRILLO LÓPEZ

Catedrático de Derecho Constitucional de
la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona

FRANCESC PALLARÉS PORTA

Catedrático de Ciencia Política de
la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona

JULIO LÓPEZ LABORDA

Catedrático de Economía Pública
de la Universidad de Zaragoza

DAVID TORNOS

Master en Derecho Comunitario

MARÍA JESÚS GARCÍA MORALES

Profesora Titular de Derecho Constitucional
de la Universidad Autónoma de Barcelona

FRANCISCO JAVIER DONAIRE VILLA

Profesor Titular de Derecho Constitucional
de la Universidad Carlos III de Madrid

XAVIER PADRÓS

Profesor de Derecho Constitucional
de la Universidad de Barcelona

RESPONSABLES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Andalucía

FRANCISCO LÓPEZ MENUDO,
Catedrático de Derecho Administrativo
de la Universidad de Sevilla

Aragón

JOSÉ LUÍS BERMEJO LATRE,
Profesor Titular de Derecho Administrativo
de la Universidad de Zaragoza

Asturias

LEOPOLDO TOLÍVAR ALAS,
Catedrático de Derecho Administrativo
de la Universidad de Oviedo

**INFORME
COMUNIDADES
AUTÓNOMAS
2006**

I N F O R M E
C O M U N I D A D E S
A U T Ó N O M A S
2 0 0 6

INSTITUTO DE DERECHO PÚBLICO
BARCELONA, 2007

No está permitida la reproducción total o parcial de este libro, ni su tratamiento informático, ni la transmisión de ninguna forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia, por registro u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito de los titulares del Copyright

© 2007 by Instituto de Derecho Público,
Baldiri Reixac, 4-6 - 08028 Barcelona
ISBN: 84-95097-13-2
Depósito Legal: B-20.137-2007

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

Director: JOAQUÍN TORNOS MAS

Autores

TEMAS GENERALES

Joaquín TORNOS
Catedrático de Derecho Administrativo
de la Universidad de Barcelona

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

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

David TORNOS
Master en Derecho Comunitario

Xavier PADRÓS
Profesor de Derecho Constitucional de
la Universidad de Barcelona

Eliseo AJA
Catedrático de Derecho Constitucional
de la Universidad de Barcelona

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

Julio LÓPEZ LABORDA
Catedrático de Economía Pública de la
Universidad de Zaragoza

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

Francisco Javier DONAIRE VILLA
Profesor Titular de Derecho Constitu-
cional de la Universidad Carlos III de
Madrid

RESPONSABLES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Andalucía
Francisco LÓPEZ MENUDO, Catedrático
de Derecho Administrativo de la Uni-
versidad de Sevilla

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

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

Canarias
José SUAY RINCÓN, Catedrático de
Derecho Administrativo de la Univer-
sidad de Las Palmas de Gran Canaria

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

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

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

Cataluña
Joan VINTRÓ CASTELLS, Profesor Titular
de Derecho Constitucional de la Uni-
versidad de Barcelona

Comunidad Valenciana

Lluís AGUILÓ LÚCIA, Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Valencia

Extremadura

José A. MONTILLA MARTOS, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Extremadura

Galicia

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

Islas Baleares

Joana M. SOCÍAS CAMACHO, Profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de las Islas Baleares

La Rioja

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

Madrid

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

Murcia

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

Navarra

Martín M^a RAZQUIN LIZARRAGA, Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad Pública de Navarra.

País Vasco

José Manuel CASTELLS ARTECHE, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad del País Vasco

COLABORADORES ESPECIALES EN TEMAS MONOGRÁFICOS

José ESTEVE PARDO, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona

Antoni MILIAN MASSANA, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Autónoma de Barcelona

José Antonio MONTILLA MARTOS, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Extremadura

Joaquín TORNOS MAS, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona

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

Pablo GARCÍA MEXÍA, Letrado de las Cortes Generales. Comisión General de Comunidades Autónomas, Senado

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

COLABORADORES DE DERECHO COMPARADO

Peter PERNTHALER, Director del Instituto de investigación sobre el federalismo de Innsbruck, Austria.

Richard CORNES, Profesor de la Universidad de Essex, Gran Bretaña.

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

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

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

En la realización del trabajo ha participado además un amplio número de colaboradores. En las Comunidades Autónomas han sido: Juan Antonio CARRILLO DONAIRE, Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Sevilla (Andalucía) • Eva MENÉNDEZ SEBASTIÁN, Programa Nacional «Ramón y Cajal», Universidad de Oviedo (Asturias) • Pino GARCÍA, Profesora Asociada de Derecho Administrativo de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria (Canarias) • Juan José RUIZ RUIZ, Profesor ayudante de la Universidad de Jaén (Ceuta y Melilla) • Marcos GÓMEZ PUENTE, Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Cantabria (Cantabria) • PILAR MORELO MARTÍN-SALAS, Becaria de investigación de la Universidad de Castilla-La Mancha (Castilla-La Mancha) • Ana Belén CASARES MARCOS, Ayudante de Derecho Administrativo en la Universidad de León (Castilla y León) • Rosa María LÓPEZ PRIETO, Archivo del Parlamento (Cataluña) • Juan A. DONCEL LUENGO, Profesor Asociado de Derecho Constitucional de la Universidad de Extremadura (Extremadura) • Bartomeu TRIAS PRATS, Profesor Ayudante de Derecho Administrativo de la Universidad de las Islas Baleares (Islas Baleares) • Alfonso ARÉVALO GUTIÉRREZ, Letrado de la Asamblea de Madrid. Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad Carlos III de Madrid (Madrid) • Luis GÁLVEZ MUÑOZ, Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Murcia (Murcia) • Ainize BIKENDI ODRIÓZOLA (País Vasco).

También han colaborado en los estudios generales: Ferran PONS CANOVAS, Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad Autónoma de Barcelona • Montserrat BASSOLS I SANTAMARIA, Economista • Montserrat GALVEZ, Diplomada en Ciencias Empresariales • Hèctor LOPEZ BOFILL, Profesor Asociado de Derecho Constitucional de la Universidad Pompeu Fabra • Ramon RIU FORTUNY, Profesor Asociado de Derecho Constitucional de la Universidad Pompeu Fabra • Aida TORRES PÉREZ, Profesora visitante de Derecho Constitucional de la Universidad Pompeu Fabra • Maribel GONZÁLEZ PASCUAL, Profesora visitante de Derecho Constitucional de la Universidad Pompeu Fabra • Jordi MUÑOZ MENDOZA, Profesor asociado del Departamento de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Pompeu Fabra • Mónica ARBELÁEZ, Doctora en Derecho; Natalia CAICEDO, Ramón GALINDO Celia DÍAZ y Jana BITTNER, colaboradores del Instituto de Derecho Público • Josep MOLLEVÍ, Profesor Asociado del Departamento de Derecho Administrativo y Derecho Procesal de la Universidad de Barcelona • Marc MARSAL, Profesor Ayudante del Departamento de Derecho Administrativo y Derecho Procesal de la Universidad de Barcelona • Marc VILALTA, Ricard GRACIA y Carlos A. ALONSO, Becarios del Departamento de Derecho Administrativo y Derecho Procesal de la Universidad de Barcelona.

La gestión informática del Informe ha sido realizada por Joan C. DE GISPERT, Sílvia DEL PINO ha realizado la gestión administrativa y Michael DONALDSON, Licenciado en Derecho y Gerente del IDP, ha realizado la coordinación técnica.

ESTE INFORME HA SIDO ENCARGADO POR LAS SIGUIENTES COMUNIDADES AUTÓNOMAS:

ANDALUCÍA
Consejería de Presidencia

CANARIAS
Presidencia

ARAGÓN
Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales

CANTABRIA
Consejería de Presidencia, Ordenación del Territorio y Urbanismo

CASTILLA-LA MANCHA
Consejería de Administraciones Públicas

CATALUÑA
Instituto de Estudios Autonómicos

EXTREMADURA
Presidencia

GALICIA
Consejería de Presidencia, Administraciones Públicas y Justicia

ISLAS BALEARES
Vicepresidencia

MADRID
Consejería de Presidencia

MURCIA
Consejería de Presidencia

NAVARRA
Departamento de Presidencia, Justicia e Interior

PAÍS VASCO
Vicepresidencia

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

D. Francisco DEL RÍO MUÑOZ
Jefe del Gabinete Jurídico de la Consejería de Presidencia de la Junta de Andalucía

D. Ramón SALANOVA ALCALDE
Secretario General Técnico del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales del Gobierno de Aragón

Dña. M^a Carmen ALONSO
Secretaria General de la Presidencia del Gobierno de Canarias

Dña. Ana SÁNCHEZ LAMELAS
Directora del Servicio Jurídico de la Consejería de Presidencia del Gobierno de Cantabria

Dña. Matilde CASTELLANOS
Secretaria General de la Consejería de Administraciones Públicas de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha

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

D. Jesús HERNÁNDEZ ROJAS
Secretario General de Presidencia de la Junta de Extremadura

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

Dña. Felisa VIDAL MERCADAL
Directora de la Abogacía del Gobierno de las Islas Baleares

D. Alejandro HALFFTER
Secretario General Técnico de la Consejería de Presidencia de la Comunidad de Madrid

Dña. María Pedro REVERTE GARCÍA
Secretaria General de Presidencia de la Región de Murcia

D. José Antonio RAZQUIN
Director del Servicio de Asesoría Jurídica. Departamento de Presidencia, Justicia e Interior del Gobierno de Navarra

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

ÍNDICE GENERAL

PRESENTACIÓN	15
--------------------	----

PRIMERA PARTE

ANÁLISIS DE LA ACTIVIDAD DEL ESTADO Y DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

I. VALORACIÓN GENERAL	19
II. LA ACTIVIDAD DEL ESTADO RESPECTO A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	33
Estatutos de Autonomía, leyes y reglamentos	33
Relaciones de colaboración con las Comunidades Autónomas	70
El Senado	111
III. LA ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	127
Andalucía	127
Aragón	161
Asturias	202
Canarias	227
Cantabria	263
Castilla y León	299
Castilla-La Mancha	333
Cataluña	359
Comunidad Valenciana	385
Extremadura	411
Galicia	437
Islas Baleares	462
La Rioja	483
Madrid	505
Murcia	533
Navarra	558
País Vasco	573
IV. LA ACTIVIDAD JURISDICCIONAL	589
La Jurisprudencia del Tribunal Constitucional 2006	589
Tramitación de Conflictos de Competencia ante el Tribunal Constitucional	607
La Jurisprudencia del Tribunal Supremo	617

V. FINANCIACIÓN AUTONÓMICA	627
Las reformas estatutarias y la modificación del grado de nivelación de las Comunidades Autónomas	627
VI. LA UNIÓN EUROPEA Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	643
Actividad de la Unión Europea	643
La Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas en el año 2006	662
VII. ALGUNOS ASPECTOS ESPECÍFICOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	691
Organización administrativa de las Comunidades Autónomas	691
La Administración local en las Comunidades Autónomas 2006	701
Los Presupuestos y la normativa presupuestaria y financiera de las Comunidades Autónomas	716
El referéndum de 2006 sobre la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña	765
Las elecciones autonómicas del 1 de noviembre de 2006 en Cataluña	775
VIII. LAS CIUDADES AUTÓNOMAS DE CEUTA Y MELILLA	791

SEGUNDA PARTE

EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS EN 2006: TEMAS MONOGRÁFICOS

Gestión y regulación de aeropuertos. Los modelos significativos	815
Los Consejos Audiovisuales de las Comunidades Autónomas	825
El debate competencial en torno a la Ley de Dependencia	853
Balance de la distribución de competencias tras la reforma de los estatutos de autonomía	879

TERCERA PARTE

PRINCIPALES RASGOS DE LA EVOLUCIÓN DE LOS ESTADOS EUROPEOS COMPUESTOS EN EL DERECHO COMPARADO EUROPEO DURANTE 2006

Alemania	897
Austria	931
Bélgica	949
Italia	958
Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte 2006	973

CUARTA PARTE

BIBLIOGRAFÍA

Bibliografía sobre las Comunidades Autónomas (2006) 995
Bibliografía sobre el Federalismo y el Regionalismo
en el Derecho Comparado (2006)1005

PRESENTACIÓN

El año 2006 puede calificarse como el año del inicio de la nueva fase de reformas estatutarias. Si el año anterior destacábamos en la presentación del Informe la llegada a las Cortes Generales de las propuestas de reforma de los Estatutos del País Vasco, la Comunidad Valenciana y Cataluña, y el rechazo de la propuesta del País Vasco, el año 2006 nos deja como balance la aprobación del Estatuto valenciano y catalán, y la llegada a las Cortes de las propuestas de reforma de los Estatutos de Andalucía, Islas Baleares, Aragón, Canarias y Castilla y León, así como el inicio de los debates internos en otras Comunidades Autónomas sobre sus propuestas de reforma, alguna de las cuales estaba prácticamente ultimada a final de año, como es el caso de Castilla la Mancha.

Esta nueva etapa de reformas estatutarias se desarrolló inicialmente en un clima de gran tensión entre el PSOE y el PP a raíz de la tramitación del Estatuto catalán, lo que desembocó en la impugnación general de este texto ante el Tribunal Constitucional. No obstante, posteriormente el PP entró en la negociación de otros Estatutos de estructura y contenido similar, como el andaluz, reduciéndose el enfrentamiento sobre esta materia y estableciéndose un compás de espera ante la futura resolución del Tribunal Constitucional.

Los nuevos estatutos que siguen el «modelo catalán» suponen una reforma importante del contenido de los textos estatutarios anteriores, tanto en su vertiente interna como en la relativa a las relaciones con el Estado. En el aspecto interno se introduce un capítulo de derechos y deberes de los propios ciudadanos y se interioriza el régimen local. En la vertiente externa se define el sistema general de competencias, se quiere predeterminar la ley orgánica del poder judicial, se potencia el bilateralismo y se regula el sistema de financiación propio.

Las reformas estatutarias también han dado lugar a un intenso debate sobre la problemática del agua, debate también propiciado por la sequía. Los Estatutos aprobados y algunos proyectos contienen disposiciones específicas en materia del agua que han dado lugar a recursos de inconstitucionalidad entre Comunidades Autónomas o anuncios de futuros recursos.

El año 2006 ha finalizado, pues, en un clima de notable incertidumbre sobre las reformas estatutarias en curso y sobre el futuro de la organización territorial del Estado en su conjunto.

No obstante este debate general sobre el sistema y su reforma, la vida política y administrativa de las comunidades autónomas ha seguido dentro de un clima general de estabilidad. El urbanismo y la vivienda han sido las cuestiones que más han preocupado, así como la respuesta que debe darse al problema de la inmigración.

Del mismo modo, las relaciones de colaboración y conflicto se han mantenido dentro de la tónica general de años anteriores, destacando tal vez el notable incremento de convenios de colaboración entre Estado y comunidades autónomas.

Los estudios monográficos que se publican con el presente Informe tratan de aportar datos y reflexiones sobre cuatro cuestiones que entendemos han sido de especial interés durante el año 2006. Así, el estudio de la importante ley de dependencia desde la vertiente competencial, el examen de las leyes autonómicas en materia de consejos de lo audiovisual, el estudio de la normativa comparada sobre el régimen de gestión de los aeropuertos y un estudio sobre los problemas que puede plantear el nuevo sistema de distribución competencial que se diseña en los nuevos Estatutos en el momento de su aplicación práctica.

PRIMERA PARTE
ANÁLISIS DE LA ACTIVIDAD DEL ESTADO
Y DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

I. VALORACIÓN GENERAL

Joaquín Tornos

Las reformas estatutarias

A) El año 2006 ha estado dominado por las reformas estatutarias y el debate sobre la organización territorial del Estado.

Las reformas estatutarias han tenido ritmos diferentes. De las reformas ya iniciadas en el año 2005, al final del 2006 se habían ya aprobado los Estatutos de la Comunidad Valenciana y Cataluña, mientras que el de Andalucía estaba en su fase final de elaboración. Otras comunidades autónomas han presentado sus reformas en el Congreso, como Islas Baleares, 19/06, Aragón, 26/06, Canarias, 14/09 y Castilla y León 05/12, estando muy avanzada la redacción interna del proyecto de Castilla-La Mancha. En sentido contrario otras comunidades autónomas han visto como la falta de acuerdo ha paralizado las reformas iniciadas. Por último, en otros casos no se ha puesto en marcha el proceso de reforma y se ha preferido ver la evolución de los acontecimientos.

Esta diversidad de situaciones permite diseñar al final del 2006 el siguiente mapa de las reformas estatutarias. Por un lado tenemos el modelo de la Comunidad Valenciana, caracterizado por su menor extensión (81 artículos, frente a la media de 200 de las otras reformas) y por mantener una mayor relación con el estatuto que reforma. No obstante esto último, lo cierto es que también incluye un título dedicado a los derechos de los valencianos, crea un Consejo de la Justicia de la Comunidad Valenciana y un Servicio Tributario Valenciano. Por otro lado destaca en este estatuto el hecho de haber contado desde las primeras fases de su elaboración con el acuerdo entre el PSOE y el PP.

Por otro lado tenemos el modelo catalán. La reforma supone en este caso la redacción de un nuevo estatuto de autonomía, mucho más extenso y de contenido más ambicioso. Este nuevo modelo se caracteriza por incluir la regulación de derechos y deberes estatutarios, un nuevo sistema de distribución competencial, la interiorización del poder local, un título dedicado al poder judicial, la potenciación de las relaciones bilaterales, la participación en Europa y un nuevo sistema de financiación. Este modelo se ha seguido, con matices diferenciales en los diferentes supuestos, en las Comunidades Autónomas de Andalucía, Baleares, Canarias, Aragón, Castilla-La Mancha y Castilla y León.

Dentro de esta unidad de modelo, debe señalarse que en el caso de Cataluña y Canarias la reforma no cuenta con el apoyo del PP, mientras que en los otros supuestos si que se ha logrado el acuerdo entre los dos grandes partidos estatales.

En las Comunidades Autónomas de Galicia, Cantabria, Asturias y Murcia se paraliza el proceso de reforma por falta de acuerdo entre el PSOE y el PP.

En los casos de la Comunidad Foral de Navarra, o las Comunidades Autónomas de Madrid, La Rioja o Extremadura se decide esperar y ver como evolucionan los acontecimientos.

Por último, en Ceuta y Melilla se ponen en marcha estudios con el fin de revisar sus estatutos y equipararlos a los de las comunidades autónomas.

B) Una de las notas destacadas de este debate estatutario es que el PP ha mantenido a lo largo del año 2006 su oposición frontal a la redacción y aprobación del Estatuto catalán. La oposición se mantuvo a lo largo del debate en el Congreso de los Diputados y en el Senado, y una vez aprobado y refrendado el Estatuto catalán, se impugnó ante el Tribunal Constitucional mediante un recurso que cuestiona la filosofía del estatuto y un número muy significativo de sus preceptos.

La tensión política y mediática generada a lo largo de este proceso de discusión del Estatuto catalán perdió parte de su intensidad una vez se aprobó el Estatuto catalán y el PP decidió pactar el texto del Estatuto andaluz, texto que por cierto sigue el modelo catalán y reproduce literalmente varios de sus artículos.

C) Las referencias sobre cada uno de estos procesos de reforma estatutaria y el contenido básico de cada reforma se contiene en las crónicas de las diferentes comunidades autónomas, a las que nos remitimos. Nos limitamos ahora a destacar algunas de las cuestiones de carácter general que suscita el inicio de un nuevo proceso de reformas estatutarias.

A diferencia de los procesos de reforma de los estatutos de autonomía que se iniciaron en 1992, los procesos actuales se han puesto en marcha sin un acuerdo previo general entre los dos grandes partidos estatales, y sin la previa definición de unos objetivos precisos sobre el punto de llegada desde la perspectiva de la reforma de la organización territorial del Estado en su conjunto. Al mismo tiempo, salvo en el caso del Estatuto de la Comunidad Valenciana, las reformas constituyen de hecho la redacción de nuevos estatutos de autonomía, con una estructura y un contenido mucho más ambicioso de los hasta ahora existentes.

Este hecho ha reabierto el debate sobre el alcance del principio dispositivo y la posición del estatuto de autonomía dentro del bloque de constitucionalidad.

Una de las críticas más generalizadas sobre la reforma estatutaria impulsada por lo que hemos dado en denominar el «modelo catalán» consiste en afirmar que el texto estatutario impone de hecho una reforma del modelo de organización territorial del Estado en su conjunto, en particular al establecer catálogos de derechos fundamentales diferenciados, nuevas tipologías de competencias, la condición de la redacción de leyes orgánicas competenciales, la primacía del bilateralismo sobre el multilateralismo y sistemas de financiación también diferentes. El estatuto habría perdido su carácter de norma organizativa de cada comunidad autónoma para añadir a esta función la de definir las relaciones con sus ciudadanos y las relaciones con el Estado.

Esta afirmación lleva directamente a cuestionar el principio dispositivo, al que se acusa de ser la causa de un nuevo modelo de organización territorial que se juzga disfuncional. Así, se dice que si bien el principio dispositivo pudo estar justificado en el momento de la creación de las comunidades autónomas, con el fin

de permitir que éstas se constituyeran a partir de la decisión de las diferentes colectividades existentes en España, carece de sentido mantenerlo para ulteriores reformas estatutarias una vez el mapa autonómico ya está definido. Las reformas estatutarias deberían quedar limitadas a la cuestiones internas, pero no deberían poder incidir en la estructura general de la organización territorial del Estado. A partir de este razonamiento surge la pregunta de qué grado de diferencia puede soportar el funcionamiento del Estado, y si podrán soportarse recurrentes procesos de reforma que afectan al funcionamiento del conjunto del Estado y que están impulsados desde las diferentes comunidades autónomas.

Desde otra perspectiva se defiende el valor del principio dispositivo como garante de la realidad plural del Estado español, y se ve como positivo que las reformas se definan en los estatutos. Según esta otra concepción el carácter paccionado de estas normas les da precisamente una mayor fuerza y legitimidad para tratar de abordar cuestiones que afectan a la relación Estado-Comunidad Autónoma y al funcionamiento del Estado en su conjunto. Así, por ejemplo, se defiende que es mejor que la fijación del modelo de distribución competencial se establezca en el estatuto de autonomía –ley paccionada– que a través de la ley estatal y su posterior interpretación por el Tribunal Constitucional actuando como legislador negativo.

En medio de estas posturas enfrentadas puede advertirse el inicio de la reclamación de la apertura de un debate sosegado sobre una reforma constitucional más amplia de la que en su día planteó el Gobierno y que durante el año 2006 ha quedado suspendida. Una reforma que lleve a la Constitución el modelo de organización territorial.

D) Los temas que han suscitado mayor interés a lo largo de los debates estatutarios han sido los siguientes:

– Las cuestiones de orden identitario, en particular la definición de la Comunidad Autónoma. Se ha rechazado en el Congreso de los Diputados –caso catalán– la definición de una Comunidad Autónoma como nación, pero se han aceptado referencias al carácter nacional de la respectiva Comunidad en el preámbulo, a través de la remisión a la historia y a la propia voluntad del Parlamento autonómico (Cataluña, Andalucía). Se recurre en ocasiones a las expresiones «nacionalidad histórica» o «realidad nacional», y en el caso de Canarias se quiere destacar la singularidad atlántica de esta Comunidad, por lo que se define a Canarias como «archipiélago atlántico con una identidad singular basada en sus circunstancias geográficas, históricas y culturales».

– La introducción de un título de derechos fundamentales y principios rectores. Se cuestiona la competencia del estatuto para crear derechos fundamentales diferentes de los contemplados en la Constitución, así como el peligro de la ruptura de la igualdad en la posición de los ciudadanos ante los poderes públicos.

– El establecimiento de una tipología general de competencias y, en particular, la definición en el estatuto de autonomía del alcance de la competencia básica estatal.

– La interiorización del gobierno local por parte de las comunidades autónomas.

- El intento de predeterminar la reforma de la ley orgánica del Poder Judicial.
- La potenciación del bilateralismo.
- La definición de un modelo propio de financiación difícilmente armonizable a través de la LOFCA.

Junto a estos temas de carácter general, la problemática del agua ha recibido en diversos estatutos una atención especial, lo que ha supuesto que en la práctica en la regulación de esta importante cuestión haya primado el interés por reivindicar la propiedad de este recurso escaso sobre las cuestiones relativas a su uso racional y solidario. Si bien en ocasiones las previsiones estatutarias se limitan a meras declaraciones de voluntad sobre la forma de gestionar agua, lo cierto es que pueden constituir un problema de orden político cuando deban adoptarse las decisiones concretas sobre la administración de esta agua en los órganos competentes.

Así, por ejemplo, en el Estatuto de la Comunidad Valenciana su artículo 17 garantiza el derecho a disponer de abastecimiento de agua de calidad. En el Estatuto catalán, el artículo 117 garantiza a la Generalidad de Cataluña su participación en la planificación hidrológica y en los órganos de gestión de las cuencas intercomunitarias, y dispone que la Generalidad deberá emitir informe preceptivo para cualquier propuesta de trasvase de cuencas que implique la modificación de los recursos hídricos de su ámbito territorial. El Estatuto de Andalucía asume como competencia exclusiva la cuenca del Guadalquivir que transcurra por su territorio y no afecte a otro territorio. El proyecto de Estatuto de Aragón cifra la cantidad del Ebro que debe quedar garantizada para la Comunidad Autónoma en 6.550 Hm³, el de Castilla-La Mancha determina en su disposición transitoria segunda que en el año 2015 se pondrá fin al trasvase Tajo-Segura.

Estas previsiones han dado lugar al planteamiento o anuncio de recursos de inconstitucionalidad. Así, los gobiernos de la Comunidad Valenciana, Murcia y Aragón han impugnado el Estatuto catalán, mientras que los Gobiernos de Aragón y Castilla-La Mancha impugnan el Estatuto de la Comunidad Valenciana. Los Gobiernos de Extremadura y Castilla-La Mancha han manifestado su oposición al Estatuto andaluz, y la Asamblea de Murcia se manifestó en contra del proyecto de Estatuto de Castilla-La Mancha.

E) En términos generales debe destacarse que los debates parlamentarios en el Congreso permitieron reforzar la constitucionalidad de las propuestas elaboradas en los Parlamentos autonómicos. Curiosamente, sin embargo, si recordamos que el Senado se define como Cámara territorial, los debates en el Senado no introdujeron modificación alguna a lo ya pactado en el Congreso de los Diputados.

F) La impugnación del Estatuto catalán por el Partido Popular y por el Defensor del Pueblo, en la medida en que se trata de recursos que cuestionan la filosofía general de la reforma y el contenido concreto de muchos preceptos, ha supuesto trasladar al Tribunal Constitucional una decisión de singular relevancia. Más allá del juicio que lleve a cabo el Tribunal sobre la constitucionalidad o no del Estatuto catalán, lo cierto es que la sentencia del Tribunal marcará en todo caso el futuro desarrollo del modelo de organización territorial del Estado en su conjunto. Tanto la redacción de los estatutos aún no aprobados, como el desa-

rrollo de los ya aprobados, seguirán las pautas de la sentencia. Por ello es obvio destacar la trascendencia de esta decisión.

G) Al finalizar el año 2006 la sensación generalizada es de incertidumbre. El sistema autonómico que se puso en marcha tras la Constitución de 1978 y que se reformó de forma consensuada en 1992 ha iniciado un nuevo proceso de reforma ha impulsado de las comunidades autónomas cuyo horizonte final no se vislumbra con claridad. La incertidumbre deriva de la existencia de modelos iniciales diferentes, de la impugnación del Estatuto catalán ante el Tribunal Constitucional, y de la no generalización del proceso de reformas.

Dentro de este panorama incierto cabe aventurar que si el modelo catalán no es desautorizado de forma general por el Tribunal Constitucional, será este modelo el que terminará por imponerse. Si esto es así, entonces deberá acometerse la tarea de construir un sistema coherente que permita el correcto funcionamiento del Estado en su conjunto. En todo caso, el futuro incierto no debiera equipararse a desasosiego. Sea cual sea la decisión del Tribunal existen las bases necesarias para construir un nuevo modelo de organización territorial a partir de los nuevos estatutos de autonomía.

De nuevo, como lo fue tras la Constitución de 1978 y la redacción de los primeros estatutos de autonomía, el papel del Tribunal Constitucional será muy destacado, y la doctrina deberá también asumir su necesario protagonismo. Si con la Constitución de 1978 y los conocimientos entonces existentes se logró crear el modelo de Estado de las Autonomías que ha funcionado con notable éxito hasta el presente, nada impide pensar que con la experiencia acumulada y con mayores conocimientos se pueda articular un nuevo modelo autonómico más descentralizado e igualmente exitoso sobre la base de los nuevos estatutos de autonomía.

Mientras tanto, y esta es tarea que corresponde ya al próximo año, habrá que empezar a desarrollar las previsiones de los nuevos estatutos de autonomía.

La tregua de ETA

El año 2006 ha estado también dominado por la tregua de ETA y las expectativas frustradas por el brutal atentado terrorista del 30 de diciembre en el aeropuerto de Barajas.

El anuncio de la tregua indefinida por parte de ETA dio lugar a un posicionamiento diferenciado del Partido Popular con respecto al resto de partidos políticos sobre el cómo dar respuesta al anuncio de la banda terrorista. Mientras que el Gobierno y todos los restantes partidos se mostraron favorables a iniciar un proceso de negociación siempre que se mantuviera una situación de no violencia, desde el PP se reclamó el mantenimiento del Pacto antiterrorista y la aplicación estricta de la Ley de Partidos Políticos con el objetivo de impedir que HB pudiera presentarse a las elecciones del año 2007.

La diferente posición inicial generó duros enfrentamientos entre los dos principales partidos, los cuales se fueron acrecentando con el tiempo.

En esta situación UPN se alineó claramente con la posición del PP y denunció la posible utilización de Navarra como moneda de cambio en las negociaciones con ETA.

En todo caso, el atentado del 30 de diciembre, días después de que el presidente del Gobierno manifestara un razonable optimismo sobre el futuro, dibujó un escenario totalmente diferente. El propio presidente del Gobierno declaró rotas todas las negociaciones, mientras que la izquierda abertzale se encontró descolocada. El atentado frustró las relativas esperanzas en los resultados del proceso iniciado y dibujó un futuro totalmente incierto sobre la política antiterrorista del Gobierno.

Actividad del Estado

La actividad normativa estatal con incidencia en el funcionamiento del Estado de las Autonomías ha mantenido la tónica de años anteriores en lo que respecta a su aspecto cuantitativo. Del conjunto de normas estatales creemos que merecen ser destacadas dos leyes.

Por un lado la llamada Ley de Dependencia, Ley 39/2006 de 14 de diciembre, que se presentó por el Gobierno como una de sus principales aportaciones durante la legislatura. La ley tiene por objeto regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho subjetivo de ciudadanía a la promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia. Con esta finalidad se reconoce el derecho subjetivo a determinadas prestaciones y se crea un sistema estatal con participación de las comunidades autónomas.

Al margen de la importancia del contenido de la ley y de las novedades que introduce en el tratamiento de los derechos de los ciudadanos, el texto plantea problemas diversos desde la vertiente competencial. Así, la determinación de la materia que regula (¿se trata de seguridad social, servicios sociales o de una materia con nuevo contenido?), el alcance del artículo 149,1.1 CE como título competencial del Estado, y las técnicas de colaboración Estado-comunidades autónomas. El desarrollo de la ley y su aplicación generarán, sin duda, múltiples cuestiones de interés (este Informe dedica a esta cuestión un estudio monográfico). En este sentido puede destacarse que este mismo año 2006 la Comunidad Foral de Navarra ha aprobado su ley de servicios sociales con un contenido similar al de la ley estatal.

La otra ley que queremos destacar es la de la radio y televisión de titularidad estatal, Ley 17/2006 de 5 de junio.

Si bien esta ley no plantea ningún problema desde la vertiente competencial, ya que se dicta en ejercicio de una competencia exclusiva del Estado, merece ser destacada por el lugar que ocupan los medios de comunicación en el funcionamiento de las instituciones democráticas y su posible incidencia en la legislación autonómica.

La ley estatal trata de garantizar la independencia de los órganos rectores de la televisión pública estatal con respecto del Gobierno del Estado. Pues bien, dado el proceso generalizado de creación de televisiones autonómicas, importa destacar la ley estatal y analizar si a partir de la misma la legislación autonómica en esta materia va a seguir o no un camino parecido.

Comunidades autónomas

Los debates estatutarios no han impedido que la actividad política y administrativa de las comunidades autónomas se haya mantenido en un clima de general tranquilidad. Seguramente, el hecho de no ser un año electoral, salvo en Cataluña, ha ayudado a mantener esta situación de tranquilidad generalizada.

La actividad normativa de las diferentes comunidades autónomas ha continuado, en términos generales, dentro de los niveles cuantitativos de años anteriores. Por materias destaca la preocupación por los temas relativos al urbanismo, vivienda y problemática del agua.

La especial preocupación por los temas del agua se ha debido seguramente a la sequía, pero también de forma particular al tratamiento que se ha dado a esta cuestión en diversos estatutos de autonomía. Regulación estatutaria que ha generado un efecto de emulación y de confrontación entre comunidades limítrofes o con intereses sobre las mismas cuencas. Este enfrentamiento se ha manifestado en la presentación de recursos de inconstitucionalidad frente a los estatutos aprobados, y al anuncio de impugnar las previsiones que aparecen en los proyectos de nuevas reformas estatutarias.

La inmigración ha seguido creciendo y preocupando a las comunidades autónomas, en particular a aquéllas que reciben un mayor flujo inmigratorio.

El año 2006 ha visto como se extendía la llegada de inmigrantes a Canarias desde las costas africanas utilizando los «cayucos». Este hecho ha internacionalizado el problema, ya que el Estado español ha debido intervenir en relación con los países africanos desde donde salen los «cayucos», y ha debido solicitar ayuda a la Unión Europea para tratar de controlar esta nueva forma de inmigración ilegal. Al mismo tiempo la presión que se ha generado sobre la Comunidad Autónoma de las Islas Canarias ha obligado a buscar la colaboración de las restantes comunidades autónomas con el fin de distribuir entre todas la tarea de acoger a los inmigrantes que no eran repatriados.

Otro problema que se ha intensificado es el que afecta a los menores no acompañados, «meinas». En este caso, al tratarse de menores, la competencia sobre los mismos recae en principio de forma exclusiva sobre las comunidades autónomas. Pero la realidad es que la respuesta a este problema requiere tanto la intervención estatal como una actuación coordinada entre todas las comunidades autónomas.

Si antes hemos dicho que el año 2006 no ha sido un año electoral, su carácter preelectoral creemos que se ha manifestado en el ejercicio de las competencias autonómicas en materia fiscal. Lo cierto es que el ejercicio de la potestad normativa autonómica en materia tributaria se ha traducido en la general introducción de rebajas fiscales, mediante una carrera de reducciones en los tributos cedidos sin que por el momento se vislumbre algún límite a este proceso.

Desde el lado contrario, los intentos por introducir tributos propios han recibido un nuevo freno con la Sentencia del Tribunal Constitucional 179/2006 relativa al impuesto medio ambiental de la Comunidad Autónoma de Extremadura

sobre la producción y transporte de energía. La sentencia aprecia una vez más que se está ante un caso de doble tributación.

Otro dato remarcable del año analizado es la proliferación de formas jurídicas imaginativas con las que personificar entidades serviciales de las comunidades autónomas, creándose un mosaico realmente curioso de figuras diferentes, sin que se perciba siempre con claridad la funcionalidad de esta capacidad imaginativa en materia organizativa.

Por lo que se refiere a los aspectos institucionales debe mencionarse la reproducción en Cataluña del Gobierno tripartito, PSC-ERC-ICV, tras las elecciones del primero de noviembre en las que CiU fue el partido más votado.

En el caso de Extremadura tiene especial significación el anuncio de la renuncia de su presidente, Sr. Rodríguez Ibarra a concurrir de nuevo a las elecciones del año 2007. Se ha designado al Sr. Guillermo Fernández Vera como futuro candidato a la presidencia de la Comunidad. También debe mencionarse la designación de la Sra. María Dolores de Cospedal, del PP, como candidata a la presidencia de Castilla-La Mancha en sustitución del Sr. José Manuel Molina.

Urbanismo y vivienda

El urbanismo se ha convertido en un tema estrella en el debate político y mediático, y no precisamente en sentido positivo. Podría decirse que en el año 2006 se ha hecho evidente la crisis de un modelo de desarrollo urbano, se ha manifestado en toda su extensión el fenómeno de la corrupción urbanística y se ha recuperado la discusión sobre el sistema de distribución de competencias en materia urbanística.

En todo caso tal vez sea conveniente diferenciar los supuestos de corrupción, como los casos de Marbella o Andratx, de los supuestos en los que lo que se constata es la crisis del modelo de crecimiento urbano y desarrollo económico en que estamos inmersos. Este segundo aspecto requiere un debate más sosegado sobre las medidas a adoptar. Es decir, en muchas ocasiones las críticas hacia los procesos de reforma urbana no tienen como objeto un supuesto de corrupción, sino que son una crítica hacia un modelo de ordenación basado en la desregulación y liberalización del suelo, la potenciación de la iniciativa privada y el protagonismo de los convenios urbanísticos. Se trata de críticas hacia reformas llevadas a cabo de conformidad con el ordenamiento, pero que constituyen verdaderos atentados al medio ambiente y a un proceso de desarrollo sostenible.

En todo caso este crecimiento desenfrenado ha servido a los Ayuntamientos para hacer frente a sus presupuestos y a hecho evidente lo difícil que es en ocasiones para las autoridades locales el poder resistir a las fuertes presiones de la inversión privada.

Por estas razones se ha reabierto la discusión sobre el tema competencial, discutiéndose de nuevo cuál debe ser el protagonismo del Estado, las comunidades autónomas y los entes locales en materia de urbanismo.

Si atendemos a las actuaciones concretas de las comunidades autónomas cons-

tatamos que por un lado se han adoptado medidas que refuerzan la posición de la Comunidad Autónoma como garante de la legalidad urbanística (la Ley 1/2006 de Castilla y León), mientras que también encontramos disposiciones que caminan en la dirección contraria. Así, la ley de capitalidad de Palma de Mallorca sustrae al Consell Insular su competencia para intervenir en el Plan general de ordenación de la capital de las Islas Baleares.

Mientras tanto se debate en las Cortes una nueva ley del suelo con la que el Estado trata de incidir sobre esta cuestión, y que sin duda planteará de nuevo la discusión sobre el alcance de la intervención del Estado en materia urbanística.

La vivienda ha sido otro gran tema de preocupación ciudadana. El crecimiento de la construcción no logra bajar el precio de las viviendas y los ciudadanos empiezan a exigir cada vez con mayor fuerza respuestas concretas ante lo que constituye un problema vital, ya que son muchos los ciudadanos que no pueden acceder a una vivienda digna. Y esta reivindicación se dirige a los gobiernos autonómicos, titulares de la competencia.

Las comunidades autónomas han adoptado medidas de diverso contenido. Se han aprobado leyes en materia de vivienda, Planes regionales de vivienda, normas sobre viviendas de protección oficial, sobre viviendas en alquiler, o se han puesto en el mercado viviendas a 60.000 euros.

Unión Europea

La reforma estatutaria también se proyectó sobre las relaciones con Europa. Así, por ejemplo, el Estatuto catalán dedica a esta cuestión los arts. 184 a 192. Se regula con especial interés la participación de la Generalidad en los procesos de redacción de los tratados de la UE, en la formación de las posiciones del Estado español ante la UE y en la composición de Instituciones y Organismos europeos.

Mientras tanto, en desarrollo a los Acuerdos del 2004, se ha ampliado la presencia directa de las comunidades autónomas en las delegaciones españolas ante el Consejo. Al finalizar el 2006 quince comunidades autónomas habían actuado en representación del resto ante las instituciones europeas.

Por lo que se refiere a la actualidad de la UE el año 2006 ha estado marcado por la adopción definitiva de su marco financiero para el período 2007-2013.

Dentro de este nuevo marco la nueva política de cohesión ha supuesto que España recibirá 31.457 millones de euros (a precios 2004), lo que supone una pérdida de más del 40% en relación a lo recibido en 2001-2006.

En relación al proyecto de Constitución Europea, a lo largo del 2006 ha continuado el proceso de ratificación por algunos Estados miembros, pero de hecho el proceso se encuentra paralizado y se ha remitido al segundo semestre del 2008 el darle un nuevo impulso.

Administración local

En materia de Administración local el año 2006 ha aportado tres noticias destacables.

En primer lugar, el parón de la llamada segunda descentralización, con la excepción de Castilla y León donde si se han llevado a cabo algunas actuaciones de interés. En esta Comunidad Autónoma se ha desarrollado el acuerdo alcanzado en 2005 con delegaciones de competencias hacia los Ayuntamientos y a la Comarca del Bierzo.

En segundo lugar la inclusión del tema local en las reformas estatutarias. Los estatutos no sólo definen con más precisión las competencias de las comunidades autónomas en materia local, sino que establecen la regulación de la estructura local propia y fijan el alcance de las competencias de los entes locales. Este hecho ha condicionado el proceso de elaboración de la nueva ley de bases del régimen local, al que nos referiremos más adelante, en la medida en que las previsiones estatutarias obligan a repensar la posición de la ley básica estatal dentro del sistema de fuentes.

Por último, la STC 240/2006 de 20 de julio, primera que se dicta en un conflicto en defensa de la autonomía local, y de la que cabe destacar la doctrina que contiene sobre la posición de la LBRL como parámetro para enjuiciar la validez de las leyes estatales y autonómicas desde la perspectiva de su respeto o no de la autonomía local. El Tribunal Constitucional concluye que el canon que deberá aplicar para resolver los conflictos en defensa de la autonomía local promovidos frente a leyes estatales se ciñe a los artículos 137, 140 y 141 CE que establecen el contenido mínimo que debe respetar cada legislador.

Por lo que se refiere al proceso de elaboración del anteproyecto de ley básica del Gobierno y la Administración Local el mismo ha seguido su curso de forma lenta, sin que al finalizar el año pueda asegurarse que vaya a llegar a buen puerto. Seguramente las reformas estatutarias en marcha condicionarán la elaboración de una norma básica estatal que podría entrar en contradicción con lo establecido en los nuevos estatutos de autonomía.

Jurisprudencia constitucional

La actividad jurisdiccional del TC con relevancia autonómica durante el año 2006 se ha concretado en 29 sentencias, de las cuales 8 resuelven recursos de inconstitucionalidad, 6 conflictos positivos de competencia, 14 cuestiones de inconstitucionalidad y, por primera vez, uno resuelve un conflicto en defensa de la autonomía local.

Por lo que se refiere al tiempo medio de resolución de los diversos conflictos se mantiene el plazo de 6 años y medio. En dos casos se resuelven recursos planteados hace más de 10 años, siendo la resolución más rápida la que tuvo su origen en el año 2003.

Si atendemos al contenido de las sentencias no existen novedades significati-

vas en relación a la doctrina tradicional del TC. Lo más destacable es la resolución del primer conflicto en defensa de la autonomía local mediante la STC 305/2006.

Las sentencias del TC más relevantes se ocupan del alcance de la legislación básica estatal, las competencias ejecutivas autonómicas en materia laboral y administración de justicia, y a la competencia autonómica en materia de asociaciones.

Colaboración

Al tratar de las relaciones de colaboración de las CCAA centramos nuestra atención, un año más, en los Convenios firmados y publicados, en la medida en que estos acuerdos son la pieza final mediante la que se concretan compromisos que arrancan de un acuerdo de Conferencia Sectorial y/o de un plan o programa conjunto.

Durante el año 2006 la actividad convencional entre el Estado y las CCAA ha mantenido en cuanto a su aspecto material las características propias de los años anteriores, si bien debe destacarse el crecimiento sin precedentes del número de Convenios formalizados. Si tomamos como referencia los Convenios publicados en el BOE encontramos en el año 2006 un total de 1.069 convenios entre el Estado y las CCAA, cifra que dobla la del año anterior (580).

Como ya hemos apuntado, por lo que se refiere a su contenido, se mantienen los rasgos anteriores. La materia sobre servicios sociales sigue siendo lo que da lugar a un mayor número de convenios, y la mayoría de convenios son repeticiones de convenios de años anteriores. Por lo general se trata de Convenios-tipo o de suscripción múltiple. Se mantiene también la primacía de convenios que sirven para articular una colaboración de orden financiero.

Como novedad podemos destacar la aparición de problemas en la ejecución de algunos convenios, como por ejemplo los problemas en la ejecución de convenios entre el Estado y la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares que han finalizado con tres recursos interpuestos por la Comunidad Autónoma. También merece la pena destacarse la inclusión de la técnica convencional de los Estatutos de la Comunidad Valenciana y Cataluña, tanto en su aspecto vertical como horizontal (art. 59 del Estatuto de la Comunidad Valenciana y artículos 175 a 178 del Estatuto catalán).

La novedad más significativa es, sin duda, el incremento de la colaboración horizontal. En el año 2006 se han enviado al Senado 7 convenios entre comunidades autónomas para su tramitación a efectos del artículo 145.2 CE (el año anterior fueron tan sólo 3), lo que puede ser el inicio de un incremento sostenido de este tipo de colaboración. Habrá que seguir en años próximos esta cuestión.

Los convenios del año 2006 son de carácter preferentemente bilateral, afectan a comunidades autónomas limítrofes y tratan de resolver lo que podemos calificar como problemas de vecindad (por ejemplo, el Convenio entre la Rioja y la Junta de Castilla y León en materias de extinción de incendios).

Junto a esta realidad que tiene un reflejo formal, no puede dejar de hacerse referencia a lo que hemos denominado «colaboración entre comunidades autónomas sumergida». Es decir, la colaboración real pero de la que no da cuenta al Senado y en ocasiones tampoco a los Parlamentos autonómicos. En muchas ocasiones se recurre al mecanismo más flexible de los «Protocolos».

Con el fin de conocer esta «otra» colaboración es útil acudir a los Registros de Convenios de las comunidades autónomas, donde se obtiene información de indudable interés sobre esta cuestión.

Conflictividad

Durante el año 2006 la conflictividad jurisdiccional ante el Tribunal Constitucional que tiene por objeto la distribución competencial entre el Estado y las comunidades autónomas se ha mantenido en unos niveles cuantitativos similares respecto a años anteriores, con un repunte significativo respecto al año anterior.

El número de conflictos registrados ascendió a 44 (un ascenso de más de 10 respecto al año 2005). De estos 22 corresponden a recursos de inconstitucionalidad, 10 a conflictos positivos de competencia y 12 a cuestiones de inconstitucionalidad.

Los desestimientos han sido 17 (frente a los 51 del año 2005).

La novedad realmente significativa ha sido la impugnación de los estatutos de autonomía aprobados, los de la Comunidad Valenciana y Cataluña, y en particular los recursos presentados frente al Estatuto catalán. Este Estatuto ha sido impugnado por el Partido Popular, Defensor del Pueblo y las comunidades autónomas de Aragón, Islas Baleares, La Rioja, Murcia y la Comunidad Valenciana. En el caso de los recursos del Partido Popular y Defensor del Pueblo se discute la constitucionalidad de un número muy importante de preceptos, cuestionando la validez del texto estatutario en su conjunto. Los recursos de las comunidades autónomas tienen como objeto la regulación del agua y el Archivo de la Corona de Aragón. La impugnación del Estatuto Valenciano se llevó a cabo por las comunidades autónomas de Aragón y Castilla-La Mancha y se limita a los temas del agua.

La impugnación del conjunto del texto estatutario catalán supone una novedad de indudable calado político y jurídico. Por un lado se lleva ante el Tribunal Constitucional la norma institucional básica de una Comunidad Autónoma cuyo electorado la ha refrendado por amplia mayoría. Por otro se trata de un conflicto en el que de hecho el reproche de inconstitucionalidad se dirige a la vez contra el Estado y una comunidad autónoma. Al impugnar una norma estatutaria se impugna una ley que por su procedimiento de elaboración tiene una doble legitimidad.

Debe también destacarse que por lo que concierne a los conflictos positivos de competencia la mayoría han sido planteados por las comunidades autónomas frente a disposiciones estatales que inciden de nuevo sobre un viejo tema. Esto es, el intento estatal de mantener el ejercicio de competencias ejecutivas a través del spending power.

Por lo que se refiere a la actividad del Tribunal Supremo con incidencia en controversias competenciales hemos destacado un total de 43 sentencias. 20 corresponden a disposiciones y resoluciones de las comunidades autónomas, 17 lo son del Estado y otras 7 de Corporaciones locales.

Por lo que se refiere a la impugnación de normas estatales cabe destacar la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el alcance de lo básico, reproduciendo la doctrina del Tribunal sobre esta materia. A modo de ejemplo citaremos la STS de 25 de noviembre de 2005 que enjuició al RD por el que se regulan los libros –registro y el deber de información estadístico– contable de los corredores de seguros y sociedades de correduría de seguros. En dicha sentencia el TS tiene ocasión de pronunciarse sobre el alcance de la competencia básica estatal en materia de seguros (art.149.1.11CE).

También merecen ser mencionadas la STS de 13 de diciembre de 2005 por lo que se rechazó el recurso frente al acuerdo de traspaso a la Generalidad de Cataluña de los fondos del Archivo de la Corona de Aragón, y la STS de 27 de septiembre de 2005 sobre las competencias autonómicas en materia de administración de justicia y en concreto, las competencias del País Vasco sobre los medios personales y materiales que afectan a medios forenses, oficiales, auxiliares y agentes.

Si examinamos la impugnación de normas autonómicas merece destacarse la STS de 19 de junio de 2006 que resolvió el recurso frente al Decreto del Consejo de Gobierno de la Generalidad Valenciana 5/1977 de 28 de enero que aprobó los Estatutos de la Universidad Jaime I de Castellón, en los que se imponía a los estudiantes el deber de conocer el catalán. El TS afirmó que esta imposición vulneraba el estatuto de autonomía y que no podía ampararse en la autonomía universitaria.

También merece mencionarse la STS de 27 de abril de 2006 por la que, en base al contenido del art. 149.1.13CE, se anula el acuerdo regulador de las condiciones de trabajo para el personal funcionario al servicio de la Comunidad Autónoma de Euskadi. El Tribunal Supremo recuerda que la fijación de los límites superiores del incremento retributivo de los funcionarios corresponde al Estado.

II. LA ACTIVIDAD DEL ESTADO RESPECTO A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

ESTATUTOS DE AUTONOMÍA, LEYES Y REGLAMENTOS

Eliseo Aja

De nuevo 2006 ha sido un año denso normativamente y para realizar un repaso de las principales normas del Estado se seguirá la clasificación habitual, distinguiendo en primer lugar los estatutos de autonomía, después las leyes orgánicas y posteriormente las leyes ordinarias y las normas con rango de ley, agrupadas en cada categoría en primer lugar por competencias y solo después por materias. A continuación se abordan los reglamentos, también agrupados por categorías competenciales. Tanto en estos como en las leyes se examinan primero las competencias exclusivas del Estado, después las competencias compartidas (legislación estatal y ejecución de las CCAA), y a continuación las competencias concurrentes o, si se prefiere, compartidas de bases-desarrollo y finalmente las normas del Estado que pueden incidir o están próximas a las competencias exclusivas de las CCAA. Lógicamente, se presta más atención a las competencias compartidas porque incluyen las facultades de las CCAA, aunque la extensión responde también en buena parte a la importancia de la materia y a las características de la norma.

La reforma del Estatuto de la Comunidad Valenciana y más aún de Cataluña ofrecen una ocasión excelente para revisar las categorías competenciales del Estado, no sólo porque han removido los conceptos generales de las competencias sino porque además en algunos casos se plantea la aplicación directa de los estatutos, lleva a cuestionar –al menos en el plano teórico– la validez de las normas estatales que no les toman en cuenta y su aplicación al territorio de las CCAA con estatutos reformados.

Los estatutos de autonomía y sus efectos

Ya el año pasado se dio cuenta de la elaboración de los proyectos en los Parlamentos autonómicos, ahora corresponde sobre todo comentar la fase estatal del procedimiento de aprobación, y aunque ésta se desarrolla fundamentalmente en las Cortes, lo normal es que la aprobación definitiva se trate sobre todo en la CA respectiva (aparte del monográfico redactado por el profesor Tornos), de manera que aquí –cogido entre los dos fuegos del comentario de la CA y del estudio monográfico– parece prudente limitarse a enunciar su aprobación.

Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

Ley Orgánica 6/2006, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

La aprobación de los nuevos estatutos genera una dinámica distinta en dife-

rentes aspectos de las competencias, más allá del cambio de titularidad de algunas materias. De hecho, este año ya se nota el cambio, en algunas normas quizás porque se han aprobado tras la entrada en vigor de los primeros estatutos modificados o quizás porque, al margen de ser posteriores o no, se han adaptado a la solución técnica que se prefiguraba en el proyecto estatutario. En particular, parece positiva la acogida de la cláusula territorial, cuando los efectos de la competencia desborda el territorio de las CCAA pero no se atribuye al Estado la supraterritorialidad, como se hacía antes y la distinción entre la regulación material (que puede ser competencia compartida) y la organizativa, que en ocasiones puede ser competencia exclusiva de la CA.

El siguiente ejemplo evita la cláusula supra territorial al atribuir la competencia de la CA según el domicilio social de los transportistas: *Real Decreto 751/2006, de 16 de junio, que regula la autorización y registro de transportistas y medios de transporte de animales y crea el Comité español de bienestar y protección de los animales de producción*. Este Real Decreto, dictado al amparo de los artículos 149.1.13 y 16 de la Constitución, en desarrollo del artículo 47 de la Ley 8/2003, de Sanidad Animal dice que serán competentes los órganos correspondientes de las comunidades autónomas y de las ciudades de Ceuta y Melilla a efectos de registro de transportistas, por su domicilio social. Asimismo, crea el Registro general que integrará los datos obrantes en los registros autonómicos. El artículo 11 del Real Decreto configura el Comité español de bienestar y protección de los animales de producción como órgano colegiado, de carácter interdepartamental, que será el órgano de coordinación entre la Administración General del Estado, las comunidades autónomas y las Ciudades de Ceuta y Melilla, en materia de bienestar y protección de los animales de producción, adscrito al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, a través de la Dirección General de Ganadería. La misma norma ignora en cambio que la materia «protección animales» es exclusiva de la Generalitat de acuerdo con el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña.

La misma solución territorial se encuentra en la *Ley 32/2006 reguladora de la subcontratación*, al establecer un registro de los subcontratos, que dependerá de la autoridad laboral correspondiente al territorio de la Comunidad Autónoma donde radique el domicilio social de la empresa contratista o subcontratista. También el *Real Decreto 396/2006, de 31 de marzo, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud aplicables a los trabajos con riesgo de exposición al amianto* establece la obligación de los empresarios de presentar un plan de trabajo para reducir los riesgos derivados del amianto y garantizar la seguridad y la salud de los trabajadores, diciendo que dicho plan deberá ser aprobado por la Comunidad Autónoma correspondiente al lugar de trabajo en el que se desarrollen las actividades. También se establece un registro, en el lugar en que la empresa tenga sus instalaciones principales, con copia al Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo. El *Real Decreto 16/2006, de 20 de enero, sobre fondos y programas operativos de las organizaciones de productores de frutas y hortalizas* desarrolla normativa europea en lo que se refiere a los programas y fondos operativos de las organizaciones de productores de frutas y hortalizas, y a la ayuda financiera. A los efectos de esta norma, la autoridad competente para la aprobación de dichos programas operativos y sus modificaciones será el órga-

no designado por la Comunidad Autónoma donde radique la sede social de la organización de productores, o de las asociaciones de éstas.

La *Ley 26/2006, de 17 de julio, de mediación de seguros y reaseguros privados* regula las materias de foma compartida otorgando a las comunidades autónomas el desarrollo legislativo de las bases de ordenación y supervisión de la mediación de los seguros privados contenidas en la Ley y en las disposiciones reglamentarias básicas que la complementen, pero establece que además, tendrán competencia exclusiva en la regulación de su organización y funcionamiento.

Las leyes orgánicas

La *Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación* continúa suscitando el debate que todas las leyes generales de educación han tenido en la democracia española, desde la primera LOECE que presentó el gobierno de Adolfo Suárez y aprobaron unas Cortes con mayoría de UCD, pasando por las varias impulsadas por los gobiernos de Felipe González, siguiendo por las aprobadas por Aznar y ahora la presente. En este caso, además, a las 24 horas de su aprobación se produjo la sustitución de la Ministra que la había promovido. Entre los puntos que inspiran a la ley y figuran en la exposición de motivos vale la pena retener (junto a la lógica aspiración de la mejora de calidad de la educación) al compromiso con los objetivos educativos planteados por la Unión Europea, especialmente en lo que se refiere a los procesos de convergencia de los sistemas de educación y formación, así como el fundamento de la ley en los artículos 149.1.1, 18 y 30 de la Constitución.

El Título Preliminar fija los principios y fines de la educación, entre los que se destaca la cooperación entre el Estado y las comunidades autónomas, la obligación de las Administraciones públicas de promover ofertas de aprendizaje flexibles para los jóvenes y adultos que abandonaron el sistema educativo sin ninguna titulación; el currículo, en el que se prevé que los contenidos básicos de las enseñanzas mínimas requerirán el 55 por 100 de los horarios escolares para las comunidades autónomas que tengan lengua cooficial y el 65 por 100 para aquellas que no la tengan.

En la función de colaboración destaca que las Administraciones educativas podrán concertar el establecimiento de criterios y objetivos comunes con el fin de mejorar la calidad del sistema educativo, y se prevé, específicamente, que las comunidades autónomas podrán convenir la delegación de competencias de gestión de determinados servicios educativos en los municipios o agrupaciones de municipios que se configuren al efecto, a fin de propiciar una mayor eficacia, coordinación y control social en el uso de los recursos. Asimismo, se regulan los programas de cooperación territorial elaborados por el Estado, así como la difusión de información para contribuir a la mejora de la calidad de la educación, así como para la elaboración de las estadísticas educativas nacionales e internacionales que corresponde efectuar al Estado.

El Título I regula la ordenación de la educación en sus diferentes etapas. El Título II regula la equidad en la educación, partiendo de la idea que las Admi-

nistraciones educativas dispondrán los medios necesarios para que todo el alumnado alcance el máximo desarrollo personal. El artículo 83 de la Ley regula el régimen de las becas y ayudas al estudio, afirmando que el Estado establecerá un sistema general de becas y ayudas al estudio, sin detrimento de las competencias normativas y de ejecución de las comunidades autónomas.

El Título III regula el profesorado, prestando una atención prioritaria a su formación inicial y permanente. El Título IV, por su parte, regula los requisitos de los centros docentes, su tipología y régimen jurídico, distinguiendo entre los centros públicos y los centros privados. Respecto a éstos, se prevé que corresponde al Gobierno establecer los aspectos básicos a los que deben someterse los conciertos, si bien corresponde a las comunidades autónomas dictar las normas necesarias para el desarrollo del régimen de conciertos educativos.

El Título V regula la participación en el funcionamiento y el gobierno de los centros, así como su autonomía. El Título VI regula la evaluación del sistema educativo, que corresponde al Instituto Nacional de Evaluación y Calidad del Sistema Educativo, que pasa a denominarse Instituto de Evaluación.

El Título VII regula la inspección educativa, que corresponderá a las Administraciones públicas competentes, dentro del respectivo ámbito territorial. Sin embargo, corresponde al Estado la alta inspección educativa, para garantizar el cumplimiento de las facultades que le están atribuidas en materia de enseñanza y la observancia de los principios y normas constitucionales aplicables y demás normas básicas. Por último, el Título VIII establece el régimen de los recursos económicos, en términos muy amplios,

La Disposición Adicional segunda y tercera desarrollan la enseñanza de religión, que se ajustará a lo establecido en el Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos Culturales suscrito entre la Santa Sede y el Estado español. A tal fin, y de conformidad con lo que disponga dicho acuerdo, se incluirá la religión católica como área o materia en los niveles educativos que corresponda, que será oferta obligatoria para los centros y de carácter voluntario para los alumnos. La enseñanza de otras religiones se ajustará también a lo dispuesto en los convenios firmados con sus confesiones. Entre las últimas disposiciones destacan las posibilidades de colaboración entre las escuelas y los municipios y la previsión de consultas con las CCAA que se realizarán en la conferencia sectorial.

La *Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley Orgánica 5/2001, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria*, aprobada en virtud del 149.1.13 de la Constitución, completa la reforma de la legislación española sobre disciplina fiscal, producida mediante la Ley 15/2006, de Reforma de la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria. En este sentido, uno de los objetivos de la reforma es el establecimiento de mecanismos de interacción entre las distintas administraciones para asegurar el respeto de las leyes de estabilidad a la autonomía financiera de las comunidades autónomas, introduciéndose un nuevo mecanismo para la determinación del objetivo de estabilidad de las administraciones públicas territoriales y sus respectivos sectores públicos. Se estudia con más atención en el apartado de normas financieras.

La *Ley Orgánica 4/2006, de 26 de mayo, de modificación de la Ley Orgánica*

3/1984, *reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular*, da una nueva redacción al Preámbulo e introduce algunas modificaciones puntuales en su articulado, especialmente la ampliación a un plazo de nueve meses para realizar el procedimiento de recogida de firmas y posterior entrega de las mismas a la Junta Electoral Central. Destaca también la posibilidad de que las firmas se recojan también en formato electrónico, como firma electrónica, así como el uso en los pliegos de firmas de las distintas lenguas cooficiales.

La *Ley Orgánica 5/2006, de 5 de junio, complementaria de la Ley para la eficacia en la Unión Europea de las resoluciones de embargo y de aseguramiento de pruebas en procedimientos penales, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985 del Poder Judicial*. La *Ley 18/2006*, para la eficacia en la Unión Europea de las resoluciones de embargo y de aseguramiento de pruebas en procedimientos penales, establece que los jueces de instrucción del lugar donde se encuentren los bienes o los elementos de prueba a los que se refiera la resolución judicial extranjera serán competentes para su cumplimiento. Por este motivo, es necesario modificar, mediante la presente *Ley Orgánica 5/2006*, la *Ley Orgánica 6/1985*, del Poder Judicial, que enumera las competencias de los órganos jurisdiccionales al efecto de incluir dicha competencia.

La *Ley Orgánica 7/2006, de 21 de noviembre, de protección de la salud y de lucha contra el dopaje en el deporte*, dictada al amparo del artículo 149.1.5, 6, 16, 29, 31 de la Constitución, pretende actualizar los mecanismos de control y de represión del dopaje en el ámbito del deporte de alta competición y, crear un marco sistemático y transversal de prevención, control y represión del dopaje en general.

El Título I de la ley se destina, con carácter general, a la regulación de la organización administrativa al servicio del control del dopaje en el deporte, señalándose que corresponde al Consejo Superior de Deportes, sin perjuicio de las competencias que tienen las comunidades autónomas, promover e impulsar la realización de una política de prevención, de control y de represión de la utilización de productos, sustancias y métodos no reglamentarios o prohibidos en el deporte. A las CCAA corresponde una función paralela en los restantes ámbitos de la actividad deportiva.

Se regula la nueva Comisión de Control y Seguimiento de la Salud y el Dopaje, como órgano colegiado adscrito al Consejo Superior de Deportes, integrado por representantes de la Administración General del Estado, de las comunidades autónomas, federaciones deportivas españolas, ligas profesionales, deportistas y por personas de reconocido prestigio en los ámbitos científico-técnico, deportivo, médico y jurídico. Y la Agencia Estatal Antidopaje como el organismo por medio del cual se realizan las actividades materiales de prevención, control e investigación sobre la salud y el dopaje que afectan al deporte federado de ámbito estatal.

En otros apartados de la ley también se regulan las sanciones a deportistas y a los clubes y equipos deportivos, introduciéndose un nuevo artículo en el Código Penal. También, en su Título IV, la ley pone en marcha un sistema de información administrativa para que cada Comunidad Autónoma pueda utilizarla en

el desarrollo de políticas públicas para la promoción de un deporte saludable y limpio de dopaje.

La *Ley Orgánica 8/2006, de 4 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 5/2000, reguladora de la responsabilidad penal de los menores* plantea una revisión de determinados aspectos de la Ley Orgánica vigente. Así, en primer lugar, se amplían los supuestos en los que se pueden imponer medidas de internamiento en régimen cerrado a los menores, añadiendo al ya existente los casos de comisión de delitos graves y de delitos que se cometan en grupo o cuando el menor pertenezca o actúe al servicio de una banda, organización o asociación, incluso de carácter transitorio, que se dedican a la realización de tales actividades. Por otra parte, se adecua el tiempo de duración de las medidas a la entidad de los delitos y a las edades de los menores infractores, y se suprime definitivamente la posibilidad de aplicar la Ley a los comprendidos entre dieciocho y veintiún años.

Las leyes ordinarias

Ordenando un poco las leyes estatales, dentro de las competencias exclusivas del Estado, puede formarse un primer bloque con las que regulan la administración pública, aunque versen sobre diferentes sectores –desde la marinería al SEPI– pero la primera que se aborda, que reforma la radiotelevisión, tiene un significado muy especial, por el lugar que ocupan los medios de comunicación en la democracia, tanto que cada vez su configuración adquiere una dimensión institucional superior. En nuestro sistema, además, la voluntad de la nueva ley de sustraer los medios públicos a la influencia del Gobierno constituye un reto difícil e importante. De todas formas, lógicamente, se presta mayor atención a las competencias compartidas y, en general, a las leyes del Estado que afectan a las CCAA, y las que no cumplen esta condición apenas se mencionan.

Competencias exclusivas del Estado

La *Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal* tiene por objeto regular el servicio público de radio y de televisión de titularidad del Estado y establecer el régimen jurídico de las entidades a las que se encomienda la prestación de dichos servicios públicos. Estas se agrupan en la «Corporación de Radio y Televisión Española, SA», cuya regulación se desarrolla en el Título II de la ley. Se configura como una sociedad mercantil, sociedad autónoma estatal, cuyo capital social será de titularidad íntegramente estatal. Gozará de autonomía en su gestión y actuará con independencia funcional respecto del Gobierno y de la Administración General del Estado.

La *Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos*, establece el régimen jurídico, la naturaleza, la constitución y el funcionamiento de las Agencias Estatales que, de acuerdo con la Ley de autorización, se creen por el Gobierno para la gestión de los programas correspondientes a políticas públicas de la competencia del Estado. La propia ley crea

determinadas agencias: la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, adscrita al Ministerio de Administraciones Públicas; la Agencia Estatal «Boletín Oficial del Estado» y la Agencia Estatal de Inmigración y Emigración.

La *Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado* establece las obligaciones que incumben a los miembros del Gobierno y a los altos cargos de la Administración General del Estado para prevenir situaciones que puedan originar conflictos de intereses, consagrándose el principio de dedicación exclusiva del alto cargo a su puesto público. Además, al fijar los requisitos a que han de someterse los titulares de determinados órganos con carácter previo a su nombramiento, se prevé su posible comparecencia ante el Congreso de los Diputados. Asimismo la Ley señala que durante los dos años siguientes a la fecha de su cese los altos cargos contemplados en esta ley no podrán desempeñar sus servicios en empresas o sociedades privadas relacionadas directamente con las competencias del cargo desempeñado.

La *Ley 8/2006, de 24 de abril, de Tropa y Marinería* da una nueva regulación a las Fuerzas Armadas, al efecto de consolidar su plena profesionalización a través de la mejora de los niveles de modernización, eficiencia y cualificación.

En el Derecho Comunitario encuentran su fundamento también varias leyes y entre ellas destaca la *Ley 16/2006, de 26 de mayo, que regula el Estatuto del Miembro Nacional de Eurojust y las relaciones con este órgano de la Unión Europea*, adaptando el ordenamiento jurídico español a las obligaciones impuestas por la Decisión 2002/187/JAI del Consejo, por la que se crea Eurojust para reforzar la lucha contra las formas graves de delincuencia. La ley se aprueba de acuerdo con los artículos 149.1.3, 5 y 6 de la Constitución. A la vez se incorporan otras medidas complementarias, singularmente, las relativas al intercambio de información y a la cooperación sobre delitos de terrorismo.

Eurojust es un órgano de la UE, creado ya por una decisión del Consejo de 2002 para promover la lucha contra la delincuencia transnacional, para lo cual estimula la coordinación de la investigación y persecución de delitos graves por los Estados miembros, facilitando en particular la ejecución de la asistencia y la realización de las órdenes de extradición. En la práctica Eurojust consiste en una estructura permanente de autoridades judiciales. La representación española en la Unidad Eurojust, quedará adscrita orgánicamente al Ministerio de Justicia. Su nombramiento se realizará por Real Decreto del Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Justicia, entre magistrados o fiscales con, al menos, diez años de servicio en la carrera y acreditada experiencia en la jurisdicción penal.

El Capítulo II de la ley desarrolla las atribuciones del miembro nacional de Eurojust, previendo que éste podrá recibir y transmitir las solicitudes de asistencia judicial formuladas por las autoridades judiciales españolas o del Ministerio Fiscal. Por último, el Capítulo III establece las relaciones entre Eurojust y las autoridades españolas, señalando que los jueces y tribunales, los miembros del Ministerio Fiscal y todas las personas y entidades públicas están obligadas a prestar la colaboración requerida por Eurojust.

Las leyes que se referencian a continuación, en este apartado de competencias exclusivas, tienen en común una cierta carga ideológica, aunque de carácter muy diverso.

La *Ley 24/2006, de 7 de julio, sobre declaración del año 2006 como Año de la Memoria Histórica* constituye el primer paso de una decisión estratégica que esta levantando polémica. De momento, mediante la presente Ley, y con motivo del 75º aniversario de la proclamación de la Segunda República en España, se declara el año 2006 como Año de la Memoria Histórica, en homenaje y reconocimiento de todos los hombres y mujeres que fueron víctimas de la guerra civil, o posteriormente de la represión de la dictadura franquista.

La *Ley 33/2006, de 30 de octubre sobre igualdad del hombre y la mujer en el orden de sucesión de los títulos nobiliarios* otorga el mismo derecho a las mujeres que a los hombres en la función de representar simbólicamente al antepasado que, por sus méritos excepcionales, recibió del Rey un título nobiliarios. Tras una cambiante jurisprudencia constitucional, la ley establece que dejan de surtir efectos jurídicos las previsiones de la Real Carta de concesión del título que excluyan a la mujer de los llamamiento o que prefieran al varón en igualdad de línea y de grado o que contradigan de cualquier modo el igual derecho a suceder del hombre y de la mujer.

La *Ley 40/2006, de 14 de diciembre, del Estatuto de la ciudadanía española en el exterior*, dictada al amparo del artículo 149.1.2 de la Constitución, establece el marco jurídico y los instrumentos básicos para garantizar a la ciudadanía española en el exterior el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales, en términos de igualdad con los españoles residentes en el territorio nacional, así como reforzar los vínculos sociales, culturales, económicos y lingüísticos con España y con sus respectivas nacionalidades y comunidades de origen. A tal efecto, se fijan las líneas básicas de la acción protectora del Estado y de las comunidades autónomas, en aras de mejorar las condiciones de vida de los españoles residentes en el exterior, en aquellos ámbitos en los que sea necesario complementar la protección existente en el país de residencia. Se crea la Oficina Española del Retorno, adscrita al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales para realizar una política integral en esta dirección, previendo que las comunidades autónomas y las corporaciones locales podrán crear en sus respectivos territorios entes o agencias equivalentes. El Título III regula las relaciones entre administraciones públicas.

Las *dos leyes que regulan el régimen especial de Madrid y Barcelona* parece que responde a un mismo propósito constitucional pero no es así, y el origen de su especialidad es tan diferente como la propia historia y carácter de estas dos ciudades. Ambas tratan naturalmente de hacer frente a los problemas de las grandes ciudades, pero mientras la ley de Madrid responde esencialmente a su función de capital del Estado y esta prevista expresamente por la Constitución, la ley de Barcelona no figura en la Constitución ni aparecía en el Estatuto de 1979 (se ha incorporado con la reciente reforma), y su principal razón de ser se encontraría en las diferencias de una lejana historia (el Consell de Cent) que se intentó resucitar a fines del siglo XIX y principios del XX, pero que paradójicamente alcanzó su primera concreción bajo el franquismo, como respuesta tecnocrática a la fuerte aspiración de un trato diferente.

La *Ley 1/2006, de 13 de marzo, por la que se regula el Régimen Especial del municipio de Barcelona* constituye en realidad una sola parte del régimen de Barcelona, el «tramo estatal» en cuanto regula los asuntos que corresponden a competencias del Estado, porque aquellos que corresponden a las competencias de la Generalitat de Cataluña, y que forman «el tramo autonómico» ya fueron abordados por la *Ley 22/1998 del Parlamento de Cataluña*. La presente ley se aprueba de acuerdo con los artículos 149.1.4, 5, 14, 18, 20, 21, 29 de la Constitución y siguiendo, naturalmente el principio de autonomía municipal. Lo sorprendente es que su aprobación se haya retrasado tanto, y el conjunto resulte tan complejo, aunque las causas sin duda tienen que ver con la pugna política en torno al papel de Barcelona (en España, en Cataluña y en el área metropolitana) que han mantenido las fuerzas políticas dominantes en la Generalitat y el Ayuntamiento durante casi un cuarto de siglo. Finalmente la Carta se ha culminado, arrastrando consecuencias de los anteriores problemas, cuando la misma fuerza política gobierna en el Estado, en la Generalitat y en el Ayuntamiento.

De la época franquista el municipio de Barcelona heredó sobre todo especialidades organizativas, con reforzamiento del poder ejecutivo del Ayuntamiento y la posibilidad de que el alcalde contara con un gobierno de técnicos al margen de los concejales. El tramo autonómico aportó especialmente la formación de consorcios legales con la Generalitat en vivienda, servicios sociales, educación, transporte metropolitano y salud pública que daban salida a la posible disputa competencial con los poderes autonómicos en los ámbitos más sensibles para ambos poderes.

En la presente ley, cuya elaboración fue obra de comisiones mixtas formadas por responsables del Ayuntamiento de Barcelona y de los ministerios implicados, cabe destacar algunos elementos de la Exposición de Motivos como defensa de la recuperación de la denominación clásica de Carta Municipal y el carácter nuclear de Barcelona dentro del área metropolitana, así como la justificación de la colaboración Ayuntamiento-Estado y su canalización concreta mediante una Comisión de Colaboración Interadministrativa.

Las competencias que Barcelona asume, como régimen especial respecto al local común, no sólo consisten en la atribución clásica de poderes sobre ciertos ámbitos sino también de forma destacada, y muy moderna, la participación en competencias importantes del Estado, como infraestructuras o la gestión del litoral marítimo terrestre. También asume facultades destinadas a facilitar la construcción de viviendas de protección oficial en una situación de práctica carencia de suelo, así como refuerza la autoridad municipal en una materias tan importante para la ciudad como la movilidad y la seguridad pública. La idea original de la ciudad para crear una justicia de proximidad chocó con numerosas resistencias centrales y finalmente se ha remitido a un proyecto de ley de reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial, cuya tramitación se inició en las Cortes casi al mismo tiempo que esta ley. El Título IV, por su parte, regula el régimen financiero especial de Barcelona, recogiendo los recursos de la hacienda municipal

También la *Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid* constituye una excepción al régimen municipal general y en este sentido, además del art. 5 de la Constitución, recurre a los artículos 149.1. 6, 8, 18,

20, 21 y 29 de la Constitución, para fundamentar una penetración en las competencias del Estado y de la propia Comunidad Autónoma. Aunque muchos puntos competenciales son comunes con la anterior ley de Barcelona, esta ley sostiene el régimen especial de la Villa de Madrid y sus peculiaridades en cuanto capital del Estado y sede de las instituciones generales.

El Título I contempla el régimen de capitalidad de Madrid, regulándose la articulación de las relaciones entre las Instituciones estatales, autonómicas y locales en el ámbito territorial de la ciudad de Madrid. A tal efecto, se crea la Comisión Interadministrativa de Capitalidad, como órgano de cooperación para la mejor articulación del régimen de capitalidad previsto en la Ley y formada por igual número de miembros de la Administración del Estado, de la autonómica y de la ciudad de Madrid.

El Título II de la Ley se destina a la regulación del gobierno y administración local, mientras que en el Título III se fijan las competencias municipales, con especialidades parecidas a las examinadas en Barcelona sobre seguridad pública y seguridad vial, así como la participación del Ayuntamiento en la gestión de infraestructuras, servicios y equipamientos de la Administración General del Estado. Por último, el Título V contiene el régimen jurídico y el procedimiento administrativo aplicable, regulando el procedimiento para la aprobación de las normas de competencia del Pleno.

Competencias compartidas

Se intenta recoger en este apartado las competencias en que interviene el Estado y las CCAA, en sus dos grandes tipos, cuando el Estado aprueba la legislación básica (que aquí se examina) para que después las CCAA aprueben leyes de desarrollo y asuman su ejecución y el segundo tipo, cuando el Estado aprueba la ley, y eventualmente su reglamento jurídico, y las CCAA aseguran su ejecución. Como es bien sabido, una ley puede aprobarse en virtud de varias competencias y además de diferente tipo, lo que dificulta una sistematización segura de las leyes según las competencias, pero de todas maneras se intenta una aproximación, comenzando por las que responden a la función legislativa del Estado y la ejecución de las CCAA.

A esta categoría corresponde (aunque las facultades autonómicas son escasas) la Ley 19/2006, de 5 de junio, por la que se amplían los medios de tutela de los derechos de propiedad intelectual e industrial y se establecen normas procesales para facilitar la aplicación de diversos reglamentos comunitarios, dictada al amparo del artículo 149.1.6 y 9 de la Constitución, modifica la regulación española de propiedad intelectual, al efecto de completar la transposición de la Directiva 2004/48/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril, relativa al respeto de los derechos de propiedad intelectual. También incide en las mismas competencias, la Ley 23/2006, de 7 de julio, por la que se modifica el texto refundido de la Ley de Propiedad Intelectual, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril. Esta Ley, dictada al amparo del artículo 149.1.9, 6 y 13 de la constitución, modifica Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual,

aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1996, al efecto de incorporar al derecho español la Directiva 2001/29/CE relativa a la armonización de determinados aspectos de los derechos de autor y afines en la sociedad de la información.

Ley 31/2006, de 10 de octubre, sobre implicación de los trabajadores en las sociedades anónimas y cooperativas europeas deriva del Reglamento (CE) núm. 2157/2001 del Consejo, de 8 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto de la Sociedad Anónima Europea. Incluye las disposiciones aplicables a las sociedades europeas con domicilio en España especialmente, el procedimiento de negociación que llevará a hacer efectivos los derechos de implicación de los trabajadores en la SE, la regulación de las disposiciones aplicables a los centros de trabajo y empresas filiales situados en España de las sociedades anónimas europeas con domicilio en cualquier otro Estado miembro y los procedimientos judiciales aplicables, la potestad jurisdiccional, la competencia, la legitimación de las partes y otros aspectos procesales, así como reconoce, además, el derecho de las partes a acudir a procedimientos extrajudiciales de solución de conflictos.

También se ha aprobado una serie de leyes que responde esencialmente a la competencia de legislación del Estado y ejecución de las CCAA, pero conjugada con alguna competencia concurrente, en que las bases parece que pueden ser bastante amplias y en la ejecución sólo corresponde a las CCAA alguna parcela concreta o alguna forma de participación. Quizás si la primera ha de ser reducida, en ocasiones podría aumentarse la última.

La Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales tiene por objeto regular las condiciones de obtención del título profesional de abogado y el título profesional de procurador de los tribunales (ligados al derecho fundamental a la tutela judicial), con el fin de garantizar el acceso de los ciudadanos a un asesoramiento, defensa jurídica y representación técnica de calidad. La Ley, dictada al amparo del artículo 149.1.1, 6 y 30 de la Constitución, regula la obtención de la capacitación profesional necesaria, señalando que los cursos de formación para abogados y procuradores podrán ser impartidos por universidades, públicas o privadas, y por escuelas de práctica jurídica. También contempla la acreditación de la capacitación profesional, mediante comisiones de evaluación convocadas conjuntamente por el Ministerio de Justicia y el Ministerio de Educación y Ciencia, oídas las comunidades autónomas, el Consejo de Coordinación Universitaria y el Consejo General de la Abogacía o el Consejo General de los Colegios de Procuradores.

La Ley 12/2006, de 16 de mayo, por la que se modifica el texto refundido del Estatuto Legal del Consorcio de compensación de Seguros, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2004, y la Ley 24/1988, del Mercado de Valores, en el último caso para transponer directivas comunitarias. La presente Ley, dictada al amparo del artículo 149.1.6, 11 y 13 de la Constitución, modifica las leyes citadas para encomendar al Consorcio la función de indemnizar pérdidas derivadas de acontecimientos extraordinarios acaecidos en España y que afecten a riesgos en ella situados. Igualmente, serán indemnizables por el Consorcio los daños personales derivados de acontecimientos extraordinarios acaecidos en el extranjero cuando el asegurado de la póliza tenga su residencia habitual en España.

La *Ley 32/2006, de 18 de octubre, reguladora de la subcontratación en el sector de la construcción*, de carácter básico y dictada al amparo del artículo 149.1.7 y 18 de la Constitución, tiene por objeto mejorar las condiciones de trabajo del sector, en general, y las condiciones de seguridad y salud de los trabajadores del mismo, en particular. Incluye el sector de las obras públicas. La ley señala los requisitos que deben cumplir el contratista y el subcontratista, estableciendo, entre otros, la necesidad de que éstos consten inscritos en el Registro de empresa acreditadas; y fija, asimismo, el régimen jurídico de la subcontratación. Dicho Registro dependerá de la autoridad laboral correspondiente al territorio de la Comunidad Autónoma donde radique el domicilio social de la empresa contratista o subcontratista.

Competencias compartidas de bases-desarrollo

Como es bien sabido, esta es la categoría competencial que presenta mayor interés para las CCAA y al mismo tiempo es la que ofrece mayores dificultades para su distribución con el Estado. También en este punto el Estatuto de Cataluña y el andaluz han mostrado la voluntad de reducir la intervención estatal, mediante la condición de que sean normas principales o de un contenido mínimo que constituya el común denominador de las CCAA, además de exigir de que la intervención estatal se produzca mediante ley formal de Cortes. Pero las excepciones a las reglas anteriores deberán formularse con la mayor objetividad en los próximos años y pueden ser una vía de progreso, al atender a la vieja institución de que la profundidad de la intervención estatal –a veces se dice la densidad de su normación– depende en gran parte de la materia que regula (por ejemplo, más detallista en ordenación general de la economía que en sanidad y más en ésta que en educación). En todo caso, esto lo dirá la orientación de los próximos años y la exposición que sigue se limitará a apuntar algunas líneas novedosas que aparecen ya este año en respuesta a los estímulos de los nuevos estatutos.

La *Ley 15/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria* tiene carácter de legislación básica al amparo de los artículos 149.1.11, 13, 14 y 18 de la Constitución, y procede a la modificación de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, al efecto de adaptarla, tal como se manifiesta en su Preámbulo, a la realidad de un Estado descentralizado en el que concurren varias Administraciones públicas para tratar las exigencias de la política económica, con el objetivo de que las exigencias de la estabilidad respeten la autonomía financiera de las comunidades autónomas.

A tal efecto se introduce un nuevo instrumento: el objetivo de estabilidad presupuestaria de cada Comunidad Autónoma se acordará con el Ministerio de Economía y Hacienda tras una negociación bilateral, sin perjuicio de que, en última instancia, sean las Cortes Generales y el Gobierno los que adopten las decisiones esenciales. A la vez se refuerza el papel del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las comunidades autónomas y de la Comisión Nacional de Administración Local como órganos de coordinación multilateral entre la Administración General del Estado, las comunidades autónomas y las Entidades Locales.

El segundo objeto de reforma es la regulación de las obligaciones de suministro de información para desarrollar con mayor decisión el principio de transparencia (arts. 9 y 13 de la Ley de Estabilidad Presupuestaria). Por último, destaca también la regulación de la aplicación del principio de estabilidad presupuestaria en el ámbito de las Entidades Locales.

Finalmente se señala que Estado no asumirá ni responderá de los compromisos de las comunidades autónomas, de las Entidades Locales y de los entes vinculados o dependientes de aquéllas.

La *Ley 26/2006, de 17 de julio, de mediación de seguros y reaseguros privados* esta dictada al amparo del artículo 149.1.6, 11, 14 y 18 de la Constitución, y tiene por objeto regular las condiciones en las que deben ordenarse y desarrollarse las actividades mercantiles de mediación de seguros y reaseguros privados, estableciendo las normas sobre el acceso y ejercicio por parte de las personas físicas y jurídicas que las realicen y el régimen de supervisión y disciplina administrativa que les resulte de aplicación. En este sentido, el Consejo General de los Colegios de Mediadores de Seguros organizará las pruebas de aptitud previa solicitud a la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones y emitirá las certificaciones que acrediten la superación de dichas pruebas. Sin embargo, en el ámbito de competencia de las comunidades autónomas, se llevará a cabo conforme a lo que éstas establezcan.

La ley contiene la regulación de las competencias de ordenación y supervisión, distinguiendo las que corresponden al Estado y a las comunidades autónomas, cuando el domicilio y ámbito de operaciones de los agentes de seguros vinculados, de los operadores de banca-seguros vinculados, de los corredores de seguros, de los corredores de reaseguros y de los colegios de mediadores de seguros, se limiten al territorio de la Comunidad Autónoma. Se concreta que corresponderá a las comunidades autónomas, en el ámbito de competencias normativas, el desarrollo legislativo de las bases de ordenación y supervisión de la mediación de los seguros privados contenidas en la Ley y en las disposiciones reglamentarias básicas que la complementen. Además, tendrán competencia exclusiva en la regulación de su organización y funcionamiento.

La *Ley 30/2006, de 26 de julio, de semillas y plantas de vivero y de recursos fitogenético* se ha dictado al amparo de los artículos 149.1.9, 10, 13, 14 y 15 de la Constitución, y tiene por objeto establecer el régimen jurídico aplicable a la producción y comercialización de las semillas y plantas de vivero, regular las condiciones de conservación y utilización de los recursos fitogenéticos y determinar el procedimiento de inscripción de las variedades comerciales en el correspondiente registro. La producción y comercialización de semillas y plantas se ajustarán a las condiciones generales establecidas en esta Ley y a las condiciones específicas señaladas en los Reglamentos Técnicos, dictados por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, para cada especie o grupo de especies.

El artículo 28 de la Ley señala que las comunidades autónomas podrán fijar zonas en las que se regule el cultivo y la producción de determinadas especies o variedades cuando sea necesario garantizar la sanidad vegetal, la salud humana o animal o preservar el medio ambiente y la diversidad agraria, así como las con-

diciones especiales en las que pueden producirse y comercializarse. Se regula también a los proveedores de semillas y plantas de vivero, que deberán estar autorizados por la Comunidad Autónoma donde radique su sede social y registrados oficialmente por ésta. Asimismo, corresponderá a las comunidades autónomas, directamente o bajo su supervisión, el control oficial del proceso de producción y precintado de semillas y plantas de vivero.

El Título IV regula los recursos fitogénicos, que se definen como cualquier material genético, de origen vegetal con valor real o potencial para la agricultura y la alimentación. El Título V regula las tasas relativas al Registro de variedades comerciales y, finalmente, el Título VI regula el régimen de infracciones y sanciones, previendo que el ejercicio de la potestad sancionadora en corresponderá, con carácter general, a las comunidades autónomas, mientras que será ejercida por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación en lo que se refiere a las infracciones que se cometan en relación con la importación o exportación.

Por último, la disposición adicional segunda prevé que se cree un órgano colegiado adscrito al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, con participación de las comunidades autónomas, encargado de estudiar y proponer cuestiones de política general en la materia. El Registro que se crea funcionará también a partir del existente en las CCAA.

La *Ley 14/2006, de 26 de mayo, sobre técnicas de reproducción asistida* tiene por objeto la regulación de la aplicación de las técnicas de reproducción humana asistida, acreditadas científicamente y clínicamente indicadas, su aplicación en la prevención y tratamiento de enfermedades de origen genético, así como la regulación de los supuestos y requisitos de utilización de gametos y preembiones humanos crioconservados, que constituye una de las novedades más importantes de la misma.

La Ley fija, en un anexo, las técnicas de reproducción humana asistida que reúnen las condiciones de acreditación científica y clínica exigidas, previéndose la posibilidad de que éstas sean actualizadas por el gobierno, previo informe de la Comisión Nacional de Reproducción Humana Asistida, para su adaptación a los avances científicos y técnicos y para incorporar nuevas técnicas experimentales. La práctica de cualquiera de las técnicas de reproducción asistida sólo se podrá llevar a cabo en centros o servicios sanitarios debidamente autorizados para ello por la autoridad sanitaria correspondiente.

El Capítulo II regula los participantes en las técnicas de reproducción asistida, regulándose, entre otras cuestiones, la donación de gametos y preembiones, con sus condiciones. El Capítulo III se destina a la regulación de la crioconservación y otras técnicas coadyuvantes de las de reproducción asistida. Los preembiones sobrantes podrán ser destinados a los siguientes fines: su utilización por la propia mujer o su cónyuge, la donación con fines reproductivos, la donación con fines de investigación y el cese de su conservación sin otra utilización. Precisamente, el Capítulo IV regula la investigación con gametos y preembiones humanos, fijándose los requisitos para la utilización de los mismos.

El Capítulo V se ocupa de los centros sanitarios y equipos biomédicos, los cuales requerirán la correspondiente autorización administrativa, rigiéndose por

la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, en la normativa que la desarrolla o en la de las Administraciones públicas con competencias en materia sanitaria. El Capítulo VI regula la Comisión Nacional de Reproducción Humana Asistida como órgano colegiado, de carácter permanente y consultivo. Formaran parte de esta Comisión representantes designados por el Gobierno de la Nación, las comunidades autónomas, las distintas sociedades científicas y por entidades relacionados con los distintos aspectos científicos, jurídicos y éticos de la aplicación de estas técnicas.

El Capítulo VII establece el régimen de los registros nacionales de reproducción asistida, creando un Registro Nacional de donantes, y el Registro nacional de actividad y resultados de los centros y servicios de reproducción asistida. Finalmente, se regulan, en el Capítulo VIII, el régimen de sanciones e infracciones, apuntando que los órganos competentes de las comunidades autónomas y ciudades con estatuto de autonomía, en su caso, ejercerán las funciones de control e inspección.

Por último, debemos señalar también las importantes modificaciones organizativas que se establecen en las Disposiciones adicionales de la Ley, regulándose el Banco Nacional de Líneas Celulares, la Organización Nacional de Trasplantes, así como la Comisión de seguimiento y control de donación y utilización de células y tejidos humanos.

Esta Ley, que tiene carácter básico y se dicta al amparo del artículo 149.1.8, 15 y 16 de la Constitución.

La Ley 29/2006, de 26 de julio, de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios ha sido aprobada al amparo del artículo 149.1.1, 6, 9, 14, 16 y 17 de la Constitución, y regula los medicamentos de uso humano y los productos sanitarios, su investigación clínica, su evaluación, autorización, registro, fabricación, elaboración, control de calidad, almacenamiento, distribución, circulación, trazabilidad, comercialización, información y publicidad, importación y exportación, prescripción y dispensación, seguimiento de la relación beneficio-riesgo, así como la ordenación de su uso racional y el procedimiento para, en su caso, la financiación con fondos públicos. Incorpora la Directivas 2004/27/CE y 2004 28/CE.

Tras una serie de principios que incluyen la mutua información entre las administraciones, la ley regula todos los aspectos relacionados con los medicamentos, dando una nueva definición de medicamento de uso humano, e incorporando la definición de medicamento de uso veterinario, así como el concepto de «autocuidado de la salud». El título III regula, bajo la rúbrica «de las garantías de la investigación de los medicamentos de uso humano», los ensayos clínicos con medicamentos. Por otra parte, la Ley faculta al Ministerio de Sanidad y Consumo para el desarrollo de acciones que permitan que los Comités Éticos de Investigación clínica acreditados por las comunidades autónomas puedan compartir estándares de calidad y criterios de evaluación adecuados y homogéneos en el conjunto del Sistema Nacional de Salud.

El Título IV regula las garantías exigibles en la fabricación y distribución de medicamentos, que precisa autorización previa por la Agencia Española de Me-

dicamentos y Productos Sanitarios. El Título V está dedicado a las garantías sanitarias del comercio exterior de medicamentos, un ámbito que cada vez va adquiriendo una mayor relevancia. El Título VI está dedicado al uso racional de los medicamentos y el Título VII a su financiación pública, regulando el régimen de fijación y revisión de precios industriales y de márgenes de distribución y dispensación.

Por su parte la Disposición Adicional Décima regula la participación de las comunidades autónomas en los procedimientos de decisión en materia de medicamentos y productos sanitarios y, en especial, en el Consejo Rector de la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios.

La Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia ha sido dictada al amparo del artículo 149.1.1 de la Constitución, tiene por objeto regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho subjetivo de ciudadanía a la promoción de la autonomía personal, mediante la creación de un Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, con la colaboración y participación de todas las Administraciones Públicas y la garantía por la Administración General del Estado de un contenido mínimo común de derechos para todos los ciudadanos, en cualquier parte del territorio del Estado español. Asimismo, se señala que el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia responderá a una acción coordinada y cooperativa de la Administración General del Estado y las comunidades autónomas, con la participación, en su caso, de las Entidades Locales.

La Ley se inspira, entre otros principios, en el carácter público de las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia y en la universalidad en el acceso de todas las personas en situación de dependencia, en condiciones de igualdad efectiva y no discriminación, así como la cooperación interadministrativa y la integración de las prestaciones establecidas en esta Ley en las redes de servicios sociales de las comunidades autónomas, en el ámbito de las competencias que tienen asumidas, y el reconocimiento y garantía de su oferta mediante centros y servicios públicos o privados concertados.

El Título I de la Ley regula, detalladamente, el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, fijando el nivel de protección mínima establecido para la Administración General del Estado y la participación de las comunidades autónomas y las entidades locales en el sistema. Crea, asimismo, el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia como instrumento de cooperación para la articulación del Sistema (con participación de un representante de cada una de las comunidades autónomas).

Asimismo, se establecen las prestaciones y el catálogo de servicios incluidos en el Sistema, señalando que éstos se integran en la Red de Servicios Sociales de las respectivas comunidades autónomas en el ámbito de las competencias que las mismas tienen asumidas. La red de centros estará formada por los centros públicos de las comunidades autónomas, de las Entidades Locales, los centros de referencia estatal para la promoción de la autonomía personal y para la atención y cuidado de situaciones de dependencia, así como los privados concertados debidamente acreditados por las comunidades autónomas.

Cabe destacar también el Capítulo V del Título II de la ley, en el que se regula la financiación del sistema por las administraciones públicas, determinándose los costes asumidos por el Estado y las comunidades autónomas, así como la participación de los beneficiarios en el coste de las prestaciones. Por último, el Título III de la ley regula las infracciones y las sanciones, si bien el artículo 47 prevé que las comunidades autónomas desarrollarán el cuadro de infracciones y sanciones previstas en ésta.

La *Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente* tiene carácter básico al amparo del artículo 149.1.23 de la Constitución, y tiene por objeto promover un desarrollo sostenible, conseguir un elevado nivel de protección del medio ambiente y contribuir a la integración de los aspectos ambientales en la preparación y adopción de planes y programas, mediante la realización de una evaluación ambiental de aquellos que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente. Incorpora a nuestro ordenamiento la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

La Ley determina la administración pública competente, señalando que corresponde realizar las actuaciones previstas en ésta a la Administración pública competente para la elaboración y aprobación del plan o programa, ya sea con carácter definitivo, ya sea como requisito previo para su remisión a las Cortes Generales o, en su caso, a las asambleas legislativas de las comunidades autónomas. En el caso de planes y programas cuya elaboración o aprobación corresponda a las entidades locales, las actuaciones previstas en esta ley correspondrán a la Administración que determine la legislación autonómica.

Por último, se prevé que las administraciones públicas ajustarán sus actuaciones a los principios de información mutua, cooperación y colaboración. En este sentido, la Disposición adicional segunda establece que las administraciones públicas competentes harán llegar al Ministerio de Medio Ambiente un catálogo en el que se identifiquen debidamente los tipos de planes y programas que en su ordenamiento respectivo quedan incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley, con el fin de cumplir con la obligación de información a la Comisión Europea.

La *Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE)*. Esta ley, dictada al amparo del artículo 149.1.6, 14 y 23 de la Constitución, tiene por objeto regular el derecho de acceso a la información ambiental que obre en poder de las autoridades públicas o en el de otros sujetos que la posean en su nombre, el derecho a participar en los procedimientos para la toma de decisiones sobre asuntos que incidan directa o indirectamente en el medio ambiente, y cuya elaboración o aprobación corresponda a las administraciones públicas y el derecho a instar la revisión administrativa y judicial de los actos y omisiones imputables a cualquiera de las autoridades públicas que supongan vulneraciones de la normativa medioambiental.

A los efectos de esta ley se considerarán autoridades públicas, entre otras, al Gobierno de la Nación y a los órganos de gobierno de las comunidades autónomas, así como a la Administración General del Estado, las administraciones de las comunidades autónomas, las entidades que integran la administración local y las entidades de derecho público que sean dependientes o estén vinculadas al Estado, a las comunidades autónomas o a las Entidades locales. La ley, en Títulos separados, desarrolla cada uno de los anteriores derechos, estableciendo las obligaciones que corresponden a las administraciones públicas.

La *Ley 10/2006, de 28 de abril, que modifica la Ley 43/2003, de Montes* afecta, en primer lugar, al Catálogo de Montes de Utilidad Pública. Se prevé que las comunidades autónomas podrán incluir en él alguno de los supuestos contemplados por la ley y podrán declarar otras figuras de especial protección de montes, previo expediente.

Para luchar contra los incendios, la ley, entre otras medidas, establece la prohibición del cambio de uso de los terrenos forestales incendiados durante al menos 30 años, así como la realización de toda actividad incompatible con la regeneración de la cubierta vegetal. Si bien se prevé con carácter singular que las comunidades autónomas puedan acordar excepciones a las citadas prohibiciones cuando existan circunstancias objetivas que acrediten que el cambio de uso del terreno forestal afectado estaba previsto con anterioridad al incendio.

Se crea el Fondo para el patrimonio natural como un instrumento de cofinanciación destinado a asegurar la cohesión territorial mediante el apoyo a la gestión forestal sostenible. Se dotará con las partidas asignadas en los Presupuestos Generales del Estado. Finalmente, se modifican también los artículos 7 y 32 de la ley, al efecto de mejorar la delimitación de las funciones de competencia estatal y atribuir al Gobierno la aprobación de las directrices básicas comunes de ordenación y aprovechamiento de montes, mientras que serán las comunidades autónomas las competentes para aprobar las instrucciones de ordenación y aprovechamiento de los montes. La ley se fundamenta en el art. 149.1.5, 8, 14, 18 y 23 de la Constitución.

Las dos leyes siguientes suponen el ejercicio de competencias concurrentes pero afectando solo al ámbito del Estado porque van referidas a la administración y la función pública del Estado. La *Ley 37/2006, de 7 de diciembre, relativa a la inclusión en el Régimen General de la Seguridad Social y a la extensión de la protección por desempleo a determinados cargos públicos y sindicales* modificando el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994. Entre los primeros se encuentran los miembros de las Juntas Generales de los Territorios Históricos Forales, de los Cabildos Insulares Canarios y de los Consejos Insulares de Baleares. La *Ley 21/2006, de 20 de junio, por la que se modifica la Ley 9/1987, de órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas* crea una mesa general de negociación de las administraciones públicas como foro de encuentro necesario de las administraciones del estado, de las comunidades autónomas y de las entidades locales y las Organizaciones Sindicales que permita negociar los temas comunes que afectan al conjunto de empleados de todas las Administraciones Públicas.

Además hay dos leyes que reconocen colegios profesionales, la *Ley 2/2006* y

la *Ley 41/2006*, que crean respectivamente el *Consejo General del Colegios de Ópticos-Optometristas* y el de *Educadoras y Educadores sociales*. Una vez más se responde a la exigencia de la *Ley 1/1974* de Colegios Profesionales para que se constituya por ley un Consejo General de Colegios Profesionales cuando en una determinada profesión existan varios colegios profesionales de ámbito territorial inferior al nacional.

La *Ley 42/2006* esta destinada a la aprobación de los Presupuestos, y el resto de leyes aprobadas durante el año (números 3 y 6 sobre el IVA, 25 de medidas tributarias para la financiación sanitaria, 35 sobre el impuesto sobre la renta y 36 para la prevención del fraude fiscal) tienen un marcado carácter financiero y tributario y se estudian en el apartado correspondiente del *Informe*. También se examina las empresas navieras por sus efectos sobre el régimen económico y fiscal de Canarias.

Los decretos-leyes

Este año se han dictado 3 sobre energía, 1 por incendios, 1 sobre empleo, 1 sobre pensiones por atentados y otros sobre la sequía, 3 más que se refieren también a modificación de impuestos y se estudian en el apartado financiero y tributario recién citado. Todos han sido convalidados por el Congreso dentro del mes siguiente a su aprobación.

El *Real Decreto-Ley 4/2006, de 24 de febrero, por el que se modifican las funciones de la Comisión Nacional de Energía* que tiene carácter básico, de acuerdo con lo previsto en los artículos 149.1.13 y 25 de la Constitución, modifica las funciones de la Comisión Nacional de la Energía, al efecto de reconocerle la función de autorizar aquellas adquisiciones del control de unas empresas por otras, en la medida que puedan afectar a intereses generales de la política energética española (actividades que estén sujetas a una intervención administrativa que implique una relación de sujeción especial) y, en particular, a la seguridad pública. La medida se produce en pleno debate sobre las opas a Endesa y en concreto sobre la oferta de una empresa alemana que, según el Gobierno español, significaría una excesiva concentración empresarial en el sector sin aportar mayor eficacia.

El *Real Decreto-Ley 7/2006, de 23 de junio, por el que se adoptan medidas urgentes en el sector energético*, dictado al amparo del artículo 149.1.13 y 25 de la Constitución, tiene por objeto, en primer lugar, modificar el régimen de los costes de transición a la competencia, cuyo funcionamiento ha devenido ineficiente, preservando, sin embargo, los regímenes contenidos en ella de incentivo al consumo de carbón autóctono y de apoyo a las instalaciones singulares que desarrollan planes específicos de especial relevancia tecnológica. También se procede a la modificación de la metodología para la aprobación o modificación de la tarifa eléctrica media o de referencia, flexibilizando límites de variación tarifaria y de los diferentes grupos tarifarios.

El *Real Decreto-Ley 5/2006, de 9 de junio, para la mejora del crecimiento y del empleo* tiene por objeto dar urgente ejecución a aquellas medidas contenidas en el «Acuerdo para la mejora del crecimiento y del empleo» suscrito por el gobierno y los principales agentes sociales y especialmente las medidas de impulso

de la contratación indefinida y, entre ellas, el nuevo Programa de Fomento del Empleo, el estímulo de la conversión de contratos temporales en indefinidos y la reducción de cotizaciones empresariales.

El *Real Decreto-Ley 6/2006, de 23 de junio, sobre pensiones excepcionales derivadas de atentados terroristas* pretende extender los beneficios en materia de pensiones extraordinarias derivadas de actos de terrorismo a determinadas personas que, aún manteniendo análoga relación de afectividad, no tenían la condición de cónyuge del fallecido por esta causa, si han mantenido una convivencia durante los dos años anteriores al momento del fallecimiento.

El *Real Decreto-Ley 8/2006, de 28 de agosto, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de incendios forestales en la Comunidad Autónoma de Galicia*, dictado al amparo de los artículos 149.1.23 y 29 de la Constitución, establece un conjunto de ayudas específicas en favor de las víctimas y de sus familias, así como la adopción de un conjunto de medidas paliativas y compensatorias dirigidas a la reparación de los daños producidos y a la recuperación de las zonas afectadas por la oleada de incendios que, durante los días 4 a 14 del mes de agosto de 2006, afectaron la Comunidad Autónoma de Galicia, en una dimensión tan grande que no se recuerda otra anterior.

El *Real Decreto-Ley 9/2006, de 15 de septiembre, por el que se adoptan medidas urgentes para paliar los efectos producidos por la sequía en las poblaciones y en las explotaciones agrarias de regadío en determinadas cuencas hidrográficas*. Este Real Decreto-ley, dictado al amparo del artículo 149.1.13 y 22 de la Constitución establece medidas de apoyo a los titulares de las explotaciones agrarias de regadío situadas en los ámbitos territoriales afectados por la sequía acaecida durante el año hidrológico 2005/2006. Asimismo tiene por objeto paliar el desequilibrio económico producido a la Mancomunidad de los Canales del Taibilla debido a los contratos de cesión temporal de derechos, necesarios para garantizar el abastecimiento de sus poblaciones.

Los reglamentos

También los reglamentos que se resumen a continuación están organizados por tipo de competencia (exclusivas del Estado, concurrentes, compartidas y exclusivas de las CCAA) y ello, además de la materia y la importancia de la norma, explica la extensión de su tratamiento, porque lógicamente se presta mayor atención a las competencias autonómicas que pueden derivar de la norma estatal, mientras que se reduce casi a la cita las normas, y a veces ni siquiera eso, del Estado en sus competencias exclusivas, salvo que incidan en otras competencias de las CCAA.

Competencias exclusivas del Estado

La siguiente norma afecta a las CCAA con competencias en policía de tráfico. El *Real Decreto 965/2006, de 1 de septiembre, modifica el Reglamento General de Circulación, aprobado por Real Decreto 1428/2003*, completando el proceso de

transposición de la Directiva 2003/20/CE del Parlamento Europeo y del Consejo. Estable medidas encaminadas a reforzar la protección de determinados usuarios que en caso de verse implicados en un accidente de circulación, resultan especialmente vulnerables por razón de su edad y de su talla corporal, introduciendo un mayor rigor en la utilización de los dispositivos de seguridad que tan eficazmente contribuyen a reducir la gravedad de las lesiones en estos casos. También, de conformidad con la Ley 17/2005, que regula el permiso y la licencia de conducción por puntos, se revisa la calificación de determinadas infracciones, para adaptarlas a las previsiones de dicha ley.

Y esta afecta a las pocas CCAA que tienen competencia de ejecución en Derecho Penitenciario. El *Real Decreto 710/2006, de 9 de junio, desarrolla los Acuerdos de Cooperación firmados por el Estado con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España, la Federación de Comunidades Judías de España y la Comisión Islámica de España, en el ámbito de la asistencia religiosa* de los fieles de dichas confesiones internados en establecimientos penitenciarios. En este sentido, el artículo 3 de la presente norma establece que la asistencia religiosa en los centros penitenciarios será prestada por los ministros de culto designados por las respectivas confesiones, y autorizados por la Administración penitenciaria competente.

El Real Decreto 1333/2006, de 21 de noviembre, por el que se regula el destino de los especímenes decomisados de las especies amenazadas de fauna y flora silvestres protegidas mediante el control de su comercio, es aprobado al amparo del artículo 149.1.10 de la Constitución (régimen aduanero y arancelario), y tiene como objeto adoptar medidas de aplicación del Reglamento (CE) núm. 338/1997, del Consejo, complementarias a lo establecido en el Real Decreto 1649/1998, regulando el destino, en caso de comiso, de los especímenes de fauna y flora silvestres y sus partes y productos de especies incluidas en los apéndices I, II y III del Convenio CITES o en los anexos A a D del Reglamento (CE) núm. 338/1997, del Consejo, de 9 de diciembre de 1996 que hayan sido decomisados por el Estado en caso de delito o infracción administrativa de contrabando.

Sin embargo, se establece que lo previsto en éste se entenderá sin perjuicio de las normas dictadas por las comunidades autónomas en el ejercicio de sus competencias sobre medio ambiente y en desarrollo de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la fauna y flora silvestres. Asimismo, el artículo 9 del Real Decreto prevé que los especímenes del Convenio CITES decomisados se podrán ceder a las comunidades autónomas, entidades locales u organizaciones de carácter no gubernamental o instituciones privadas en atención a las circunstancias que concurran y siempre que lo soliciten expresamente, así como a instituciones zoológicas, jardines botánicos, acuarios o centros de investigación científica o pedagógica, de naturaleza pública o privada, para su uso en actividades de conservación de la biodiversidad, museísticas, científicas o educativas. En la Disposición Adicional Única se prevé la posibilidad que el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio promueva la suscripción de convenios de colaboración con las administraciones autonómicas para la creación, designación y gestión de los centros de rescate necesarios.

El Real Decreto 1225/2006, de 27 de octubre, por el que se modifica el Regla-

mento de la *Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres*, aprobado por Real Decreto 1211/1990. Como consecuencia de las reformas introducidas en la regulación de los transportes por la Ley 29/2003, sobre mejora de las condiciones de competencia y seguridad en el mercado del transporte por carretera, es preciso modificar también el reglamento. De su regulación, destaca la modificación de las juntas arbitrales del transporte, así como las actuaciones inspectoras a realizar por la Administración del Estado y de las comunidades autónomas. Se modifica también el Consejo Nacional de Transportes Terrestres, como órgano superior de asesoramiento, consulta y debate sectorial de la administración en asuntos que afecten al funcionamiento del sistema de transportes. Entre las modificaciones que afectan a las CCAA figura el régimen de transporte público en automóviles de turismo que podrán ser prestados al amparo de autorizaciones de transporte discrecional, cuyo otorgamiento corresponde a las comunidades autónomas que, por delegación del Estado, ostenten dicha competencia; y, finalmente, el régimen sancionador, en el que la competencia para resolver los procedimientos sancionadores previstos en el presente título corresponderá, según los casos, a las comunidades autónomas a las que les esté atribuida de conformidad con lo previsto en la normativa vigente en relación con los transportes terrestres.

Más adelante se recogen otras normas organizativas de la Administración Central, pero las que siguen presentan un interés que aconseja destacarlas, bien por su función material y de coordinación autonómica (Foro), bien por iniciar el nuevo sistema de agencias y estar llamada a desempeñar una función de evaluación de toda la administración (la segunda) o bien por la polémica que ha levantado su traslado y la singularidad de la sentencia recaída (Telecomunicaciones).

El Real Decreto 3/2006, de 17 de enero de 2006, regula la composición, competencias y régimen de funcionamiento del Foro para la integración social de los inmigrantes. Dicho Foro está constituido por representantes de las Administraciones Públicas, de los inmigrantes y refugiados, a través de sus asociaciones y, finalmente, de las organizaciones sociales de apoyo. Por lo que se refiere a los representantes de las administraciones Públicas, el artículo 8 señala que participarán, junto con los vocales designados por la Administración General del Estado, dos representantes de las Administraciones de las comunidades autónomas, que serán designados por el Consejo Superior de Política de Inmigración, así como dos representantes de la Administración local, que serán designados igualmente por el Consejo Superior de Política de Inmigración.

El Real Decreto 1418/2006, de 1 de diciembre, que aprueba el Estatuto de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, la adscribe al Ministerio de Administraciones Públicas, teniendo por objeto la promoción y realización de evaluaciones de las políticas y programas públicos cuya gestión corresponde a la Administración General del Estado, favoreciendo el uso racional de los recursos públicos y el impulso de la gestión de la calidad de los servicios. El artículo 4 del Real Decreto regula la participación y colaboración de las comunidades autónomas y los entes locales, que se instrumentalizará a través de convenios de colaboración.

Cuestión organizativa, donde las haya porque se trata de fijar la sede de un organismo, pero que ha sido objeto de polémica, es la que recoge el *Real Decreto*

1583/2006, de 22 de diciembre, por el que se establece la sede de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones en Barcelona, subsanando los defectos formales que habían llevado al Tribunal Supremo a la anterior anulación de la medida de traslado de la sede de la CMT acordada por el Gobierno a partir de la Disposición adicional única del Real Decreto 2397/2004.

Casi cada año se produce la creación de Comisiones semejantes a las que siguen, destinadas a la celebración de conmemoraciones de hechos singulares o personas insignes, asumidas por el Estado, pero generalmente dando participación a las CCAA que tengan mayor contacto con la celebración.

El Real Decreto 95/2006, de 3 de febrero, por el que se crea la Comisión para la conmemoración del II Centenario de la Constitución de 1812, como órgano colegiado adscrito al Ministerio de la Presidencia, con representantes de la Administración General del Estado, la Presidenta del Tribunal Constitucional, del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial, determinados alcaldes, así como el presidente y un consejero de la Junta de Andalucía. La Disposición Adicional única del Real Decreto prevé la posibilidad de constituir un consorcio para facilitar el cumplimiento de los objetivos de la Comisión.

El Real Decreto 101/2006, de 3 de febrero, por el que se crea la Comisión Nacional para la conmemoración del centenario del nacimiento de Francisco Ayala. Dicha Comisión Nacional está formada, entre otros, por representantes de la Administración General del Estado, por el embajador de la República Argentina, miembros de distintas Universidades (tanto españolas como extranjeras, Universidad de Puerto Rico), el Director de Radio Televisión Española, los alcaldes de Madrid y Granada, así como el titular de la Consejería de Cultura de la Junta de Andalucía.

Competencias compartidas

Se resumen a continuación los reglamentos dictados por el Gobierno del Estado cuando la competencia del mismo abarca toda la legislación de la materia y la competencia de las CCAA estriba en su ejecución; por tanto aquí se examina lo primero, que en virtud de una repetida doctrina del Tribunal Constitucional incluye los reglamentos ejecutivos de la ley. En ocasiones, este tipo de competencia va unida en la misma norma a otros títulos, como la exclusiva o, más frecuentemente, la concurrente, pero situamos en este apartado aquellas normas en que predomina la compartida. Como es bien sabido, uno de los ámbitos más destacados de esta es la legislación laboral.

El Real Decreto 469/2006, de 21 de abril, que regula las unidades de apoyo a la actividad profesional en el marco de los servicios de ajuste personal y social de los Centros Especiales de Empleo ha sido dictado de conformidad con el artículo 149.1.7 de la Constitución, en desarrollo de la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos. A tal efecto se regula el régimen jurídico de la subvenciones destinadas a financiar costes laborales y de Seguridad Social derivados de la contratación indefinida de los trabajadores de las Unidades de Apoyo a la Actividad Profesional en los Centros Especiales de Empleo, cuya

gestión corresponde al Servicio Público de Empleo Estatal. Sin embargo, se prevé que las comunidades autónomas que hayan asumido el traspaso de la gestión, ejercerán las funciones que este Real Decreto atribuye al mencionado Servicio Público de Empleo Estatal.

El *Real Decreto 864/2006, de 14 de julio, para la mejora del sistema de protección por desempleo de los trabajadores agrarios*, pretende seguir avanzando en el sistema de protección por desempleo de los trabajadores incluidos en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social. Se prevé que los trabajadores con contrato de fijo discontinuo incluidos en este Régimen Especial que desarrollen su actividad en las comunidades autónomas de Andalucía y Extremadura, cuando dejen de prestar servicios por las causas previstas en el Real Decreto, tendrán la consideración tanto de trabajadores fijos discontinuos como de trabajadores eventuales, del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social, pudiendo optar a las correspondientes prestaciones. La Disposición Adicional primera establece una reducción del número mínimo de jornadas reales exigidas para acceder al subsidio por desempleo o a la renta agraria en favor de los trabajadores eventuales agrarios, de las comunidades autónomas de Andalucía y Extremadura afectados por las heladas.

Los cuatro reglamentos siguientes se refieren a relaciones laborales especiales. El *Real Decreto 1331/2006, de 17 de noviembre, regula la relación laboral de carácter especial de los abogados que prestan servicios en despachos de abogados, individuales o colectivos*, por cuenta ajena y dentro del ámbito de organización y dirección del titular del despacho. Regula sus elementos básicos. El *Real Decreto 1146/2006, de 6 de octubre, que regula la relación laboral especial de residencia para la formación de especialistas en Ciencias de la Salud*, ha sido dictado también al amparo del artículo 149.1.7 de la Constitución, y afirma que se aplicará en todo el territorio del Estado, para regular esta relación laboral de carácter especial, prevista en la Ley 44/2003, de Ordenación de las Profesiones Sanitarias. El *Real Decreto 63/2006, de 27 de enero, que aprueba el Estatuto del personal investigador en formación*, dictado al amparo de los artículos 149.1.7, 149.1.9, 149.1.15 y 149.1.17 de la Constitución, tiene por objeto establecer el régimen jurídico general del personal investigador en formación y su relación con las entidades públicas y privadas a las que estén adscritos. El *Real Decreto 519/2006, de 28 de abril, por el que se establece el Estatuto de los cooperantes* determina sus específicos derechos y obligaciones, régimen de incompatibilidades, formación, homologación de los servicios que prestan y modalidades de previsión social, en cumplimiento de lo previsto en la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo. La Disposición Adicional Cuarta regula la colaboración con las comunidades autónomas y otras Administraciones públicas, mediante convenios suscritos por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y la Agencia Estatal de Cooperación Internacional.

La norma siguiente, destinada al sector del carbón, se dicta al amparo de las competencias del artículo 149.1.7 y 13 de la Constitución: *Real Decreto 808/2006, de 30 de junio, por el que se establece el régimen de ayudas por costes laborales mediante prejubilaciones, destinadas a cubrir cargas excepcionales vinculadas a planes de racionalización y reestructuración de la actividad de las empresas*

mineras del carbón. Se trata de la concesión directa de las ayudas por costes laborales mediante prejubilaciones, en el marco de lo previsto en el «Plan Nacional de Reserva Estratégica de Carbón 2006-2012 y nuevo modelo de Desarrollo Integral y Sostenible de las Comarcas Mineras».

También entran en esta competencia importante del 149.1.7º CE las normas sobre seguridad en el trabajo: el *Real Decreto 604/2006, de 19 de mayo, por el que se modifican el Real Decreto 39/1997, que aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención, y el Real Decreto 1627/1997, que establece las disposiciones mínimas de seguridad y salud en las obras de construcción* desarrollan las medidas de prevención adoptadas por la Ley 54/2003, de 12 de diciembre, de reforma del Marco Normativo de la Prevención de Riesgos Laborales. Por otra parte, se procede al desarrollo de las previsiones de la Ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales, en cuanto a la naturaleza y contenido mínimo del plan de prevención de riesgos laborales.

En los dos reglamentos siguientes a la legislación laboral se une la que corresponde al medio ambiente. El *Real Decreto 286/2006, de 10 de marzo, sobre protección de la salud y la seguridad de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición al ruido* tiene por objeto, en el marco de la Ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales, la protección de los trabajadores contra los riesgos para su salud que puedan derivarse de la exposición al ruido, en particular los riesgos para la audición. Se impone al empresario la obligación de realizar una evaluación basada en la medición de los niveles de ruido a que estén expuestos los trabajadores, y se incluyen algunas excepciones. Mediante esta norma se incorpora al derecho español la Directiva 2003/10/CE. El *Real Decreto 396/2006, de 31 de marzo, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud aplicables a los trabajos con riesgo de exposición al amianto* se mueve en el marco de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, e incorpora, al mismo tiempo, las previsiones contenidas en la Directiva 2003/18/CE. La norma fija las obligaciones del empresario, entre las que se incluyen la presentación de un plan de trabajo para reducir los riesgos derivados del amianto y garantizar la seguridad y la salud de los trabajadores. Dicho plan deberá ser aprobado por la Comunidad Autónoma correspondiente al lugar de trabajo en el que se desarrollen las actividades. También se establece un registro, en el lugar en que la empresa tenga sus instalaciones principales, con copia al Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

En materia de pesca se aprueba el *Real Decreto 607/2006, de 19 de mayo, por el que se modifica el Real Decreto 2064/2004, por el que se regula la primera venta de los productos pesqueros*. El Gobierno de la Generalidad de Cataluña presentó un requerimiento de incompetencia sobre diversos preceptos del Real Decreto 2064/2004, y el Consejo de Ministros aceptó dicho requerimiento por lo que se procede a su modificación, suprimiendo las menciones al marisqueo y la acuicultura e incluyendo una referencia relativa al suministro de información para garantizar el cumplimiento de las obligaciones impuestas por diferentes Reglamentos comunitarios.

El *Real Decreto 1621/2005, de 30 de diciembre, aprueba el Reglamento de la Ley 40/2003, de protección a las familias numerosas*. Dictado al amparo de los

artículos 149.1.1 y 149.1.17 de la Constitución, esta norma desarrolla la Ley 40/2003, de Protección a las Familias Numerosas. A tal efecto, se fijan los requisitos para que se reconozca la condición de familia numerosa, la cual deberá ser acreditada por la Comunidad Autónoma donde tenga su residencia el solicitante, de acuerdo con el procedimiento administrativo que la CA fije para la solicitud y expedición del título, así como su renovación. También se desarrollan los beneficios derivados de la condición de familia numerosa, distinguiendo entre beneficios sociales, beneficios en materia de actividades y servicios públicos y acción protectora en materia de vivienda.

El siguiente reglamento se apoya en el 149.1.6 CE: *Real Decreto 1417/2006, 1 de diciembre, por el que se establece el sistema arbitral para la resolución de quejas y reclamaciones en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad por razón de discapacidad*, pero la norma material en que se fundamenta también en el 149.1.1° CE porque sirvió para regular el sistema arbitral previsto en la Ley 51/2003. En cada Comunidad Autónoma y en las ciudades de Ceuta y Melilla, se constituirá una junta arbitral, cuyo ámbito de actuación territorial coincidirá con el correspondiente a aquéllas. El reglamento base es el *Real Decreto 1414/2006, de 1 de diciembre, por el que se determina la consideración de persona con discapacidad a los efectos de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de Igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad*, que establece los requisitos para determinar la consideración de personas con discapacidad (según la Ley 51/2003), así como las formas de acreditación, previéndose la posible aportación de documentos expedidos por los órganos competentes de la comunidades autónomas.

Competencias concurrentes

Como en los años anteriores del *Informe* se entiende por competencias concurrentes aquellas que derivan del 149.1 en las que corresponde al Estado las bases, la legislación básica o las norma básicas y a las CCAA el desarrollo legislativo y reglamentario, así como la ejecución. Una abundante doctrina del Tribunal Constitucional ha ido caracterizando estas competencias, esencialmente a partir de exigir a la norma estatal que se corresponda con el mínimo común normativo para el conjunto del Estado –sin impedir la función legislativa autonómica– y que se encuentren recogidas en normas con rango de ley, como supuesto general, admitiéndose el reglamento cuando la propia ley básica lo habilite o cuando se deduzca de forma clara de su estructura. Una explicación más amplia se encuentra en el estudio monográfico del profesor Tornos dedicado a las consecuencias de la reforma del Estatuto de Cataluña sobre este tipo de competencia.

En *Educación*, el *Real Decreto 806/2006, de 30 de junio, que establece el calendario de aplicación de la nueva ordenación del sistema educativo, establecida por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación* dice en su disposición adicional primera que el Gobierno, previa consulta a las comunidades autónomas, aprobará su calendario de aplicación. Este es el objetivo de la presente norma dictada al amparo del artículo 149.1.1 y 30 de la Constitución, fijando un calendario con un ámbito temporal de cinco años. Destaca la previsión de que, antes de fina-

lizar el año académico 2006-2007, el Gobierno establecerá las características básicas de la prueba de acceso a la universidad, previa consulta a las comunidades autónomas.

El *Real Decreto 1513/2006, de 7 de diciembre de 2006, que establece las enseñanzas mínimas de la Educación primaria*, tiene carácter básico al amparo de los artículos 149.1.1 y 30 de la Constitución, y fija las enseñanzas mínimas de la Educación primaria, estableciendo los aspectos del currículo en relación con los objetivos, las competencias básicas, los contenidos y los criterios de evaluación. En virtud de las competencias atribuidas a las administraciones educativas corresponde a éstas establecer el currículo de la Educación primaria del que formarán parte las enseñanzas mínimas fijadas en este Real Decreto que requerirán, con carácter general, el 65 por 100 de los horarios escolares y el 55 por 100 para las comunidades autónomas que tengan lengua cooficial. Este decreto de enseñanzas mínimas ha sido objeto de fuerte polémica en Cataluña, donde se discute la impugnación de la llamada «tercera hora de lengua castellana».

En *Sanidad*, el *Real Decreto 1207/2006, de 20 de octubre, que regula la gestión del Fondo de cohesión sanitaria* ha sido dictado al amparo del artículo 149.1.16 y 17 de la Constitución, y tiene por objeto establecer los criterios y procedimientos para la adecuada gestión y distribución de este Fondo establecido en la Ley 21/2001, 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. Se establece el régimen jurídico aplicable en la asistencia sanitaria a pacientes residentes en España derivados entre comunidades autónomas, así como a los asegurados desplazados temporalmente a España con derecho a la asistencia a cargo de otro Estado. A partir de aquí, se fijan los diferentes criterios para determinar la distribución entre las distintas comunidades autónomas del Fondo de cohesión sanitaria por la asistencia sanitaria prestada en cada uno de estos supuestos. Finalmente, el artículo 11 del Real Decreto crea la Comisión de seguimiento del Fondo de cohesión sanitaria, como Comisión del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, integrada por representantes de todas las comunidades autónomas y de los ministerios.

El *Real Decreto 1331/2006, de 21 de noviembre, por el que se desarrollan determinados aspectos del artículo 93 de la Ley 29/2006, de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios en el marco del sistema de precios de referencia* ha sido dictado al amparo del artículo 149.1.16 de la Constitución. Establece, por una parte, los procedimientos y requisitos necesarios para la calificación de forma galénica innovadora (que pueden quedar excluidas del sistema de precios de referencia del Sistema Nacional de Salud durante cinco años), procedimiento que se tramita y resuelve por la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios; y, por otra, recoge una identificación expresa de las presentaciones que han obtenido tal calificación.

El *Real Decreto 1301/2006, de 10 de noviembre, por el que se establecen las normas de calidad y seguridad para la donación, la obtención, la evaluación, el procesamiento, la preservación, el almacenamiento y la distribución de células y tejidos humanos y se aprueban las normas de coordinación y funcionamiento para su uso en humanos*, dictado al amparo del artículo 149.1.15 y 16 de la Cons-

titución, regula las actividades relacionadas con la utilización de células y tejidos humanos y los productos elaborados derivados de ellos, cuando están destinados a ser aplicados en el ser humano, incorporando a nuestro derecho las Directivas comunitarias aplicables a tal efecto.

El artículo 3 del Real Decreto establece el principio general de que la donación de células y tejidos será, en todo caso, voluntaria y altruista, a la vez que los procedimientos médicos relacionados con la extracción no serán, en ningún caso, gravosos para el donante vivo, ni para la familia en el caso del donante fallecido, debiendo garantizarse al donante vivo la asistencia precisa para su restablecimiento.

El Capítulo II regula la donación y obtención de células y tejidos humanos, señalándose que obtención de tejidos y células podrá realizarse sólo en aquellos centros o unidades sanitarias que estén debidamente autorizados. Se regula el procedimiento de almacenamiento y distribución de células y tejidos humanos, y se fijan las condiciones generales de funcionamiento de los establecimientos de tejidos, el procedimiento de recepción de las células y su tratamiento, entre otros. Se regula después la aplicación de células y tejidos que podrá realizarse sólo en aquellos centros o unidades sanitarias debidamente autorizados por la autoridad sanitaria competente en cada Comunidad Autónoma.

El Capítulo V fija los sistema de información, seguimiento y biovigilancia, estableciendo la Organización Nacional de Trasplantes, sin perjuicio de las competencias de registro de las autoridades autonómicas, un registro general. Así, las unidades de coordinación de trasplantes de las comunidades autónomas deberán comunicar en tiempo real a la Organización Nacional de Trasplantes la información relativa a los establecimientos de tejidos y centros o unidades de obtención y aplicación de tejidos y células que se autoricen en el ámbito de su competencia, con el fin de incluirla en este registro.

El Real Decreto 65/2006, de 30 de enero, establece requisitos para la importación y exportación de muestras biológica, para el diagnóstico o la investigación en seres humanos y crea, adscrito a la Dirección General de Salud Pública, un registro voluntario de importadores y exportadores de este tipo de muestras. El Ministerio de Sanidad y Consumo informará a los servicios competentes de la Comunidad Autónoma donde radique el centro autorizado.

En ocasiones, como muestras las normas siguientes, la sanidad interviene como título competencial pero su presencia no parece predominar; en el primer caso, parece que tiene importancia la construcción de vivienda y en el segundo la seguridad alimentaria.

El Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación, se dicta al amparo del artículo 149.1.16, 23 y 25 de la Constitución, y se configura como el marco normativo por el que se regulan las exigencias básicas de calidad que deben cumplir los edificios, incluidas sus instalaciones, para satisfacer los requisitos básicos de seguridad y habitabilidad, en desarrollo de lo previsto en la Ley 38/1999, de Ordenación de la Edificación. El Código Técnico de la Edificación se divide en dos partes. En la primera se contienen las disposiciones de carácter general (ámbito de aplicación, estructura, cla-

sificación de usos, etc.) y las exigencias que deben cumplir los edificios para satisfacer los requisitos de seguridad y habitabilidad de la edificación. La segunda parte está constituida por los documentos básicos cuya adecuada utilización garantiza el cumplimiento de las exigencias básicas.

El *Real Decreto 1030/2006, de 15 de septiembre, por el que se establece la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud y el procedimiento para su actualización*, dictado al amparo del artículo 149.1.1, 16 y 17 de la Constitución, y para garantizar la equidad y la accesibilidad a una adecuada atención sanitaria en el Sistema Nacional de Salud, establece el contenido de la cartera de servicios comunes: atención primaria, atención especializada, atención de urgencia, prestación farmacéutica, ortoprotésica, de productos dietéticos y de transporte sanitario, fijándose, asimismo, las bases del procedimiento para la actualización de la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud. De su regulación destaca el artículo 10, por el que se determina la cartera de servicios complementaria de las comunidades autónomas, señalando que las comunidades autónomas, en el ámbito de sus competencias, podrán aprobar sus respectivas carteras de servicios, que incluirán, cuando menos, la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud, si bien podrán incorporar en sus carteras de servicios, una técnica, tecnología o procedimiento no contemplado en la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud, para lo cual establecerán los recursos adicionales necesarios, debiéndolo poner en conocimiento del Ministerio de Sanidad y Consumo.

El *Real Decreto 891/2006, de 21 de julio, por el que se aprueban las normas técnico-sanitarias aplicables a los objetos de cerámica para uso alimentario*, dictado al amparo del artículo 149.1.16 de la Constitución, tiene por objeto definir el método para la determinación de iones plomo y/o cadmio extraídos por el alimento simulado cuando se pone en contacto con la superficie de uso de los materiales cerámicos, y establecer los límites de cesión máxima admisibles, así como establecer la obligación para todos los objetos de cerámica que aún no estén en contacto con alimentos de ir acompañados de una declaración por escrito, elaborada por el fabricante o vendedor, que certifique su conformidad con las normas que le sean aplicables.

La norma siguiente ha tenido cierto eco en los medios de comunicación por sus efectos en los restaurantes. Se trata del *Real Decreto 1420/2006, de 1 de diciembre, sobre prevención de la parasitosis por anisakis en productos de la pesca suministrados por establecimientos que sirven comida a los consumidores finales o a colectividades*. Para prevenir la anisakiasis humana, hace obligatoria la garantía de aplicación de determinados procedimientos sanitarios a los establecimientos que sirven comidas, así como poner en marcha un plan general de control sanitario de la parasitosis por anisakis, en virtud del artículo 149.1.16 de la Constitución.

En medio ambiente, el *Real Decreto 1421/2006, de 1 de diciembre, que modifica el Real Decreto 1997/1995, por el que se establecen medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres*, regula el procedimiento de adopción de medidas compensatorias y solución de discrepancias respecto de la evaluación ambiental de planes, programas y proyectos autorizados por la Administración General del

Estado, especificándose, además, la competencia de las comunidades autónomas respecto de la evaluación de las repercusiones, con el fin de clarificar al máximo la cuestión competencial en esta materia y subsanar las posibles dudas al respecto.

El Real Decreto 777/2006, de 23 de junio, por el que se modifica el Real Decreto 1866/2004, que aprueba el Plan nacional de asignación de derechos de emisión, 2005-2007 que tiene naturaleza básica y se dicta al amparo del artículo 149.1.13 y 23 de la Constitución, modifica el Plan nacional de asignación de derechos de emisión, 2005-2007, recogido en el anexo del Real Decreto 1866/2004, al efecto de dar cumplimiento a la Decisión de la Comisión Europea de 27 de diciembre de 2004 e incorporar al ámbito de aplicación de la normativa española todas las instalaciones de combustión de más de 20 MW de potencia térmica nominal.

El Real Decreto 252/2006, de 3 de marzo, por el que se revisan los objetivos de reciclado y valorización establecidos en la Ley 11/1997, de Envases y Residuos de Envases, y por el que se modifica el Reglamento para su desarrollo y ejecución, aprobado por el Real Decreto 782/1998 ha sido dictado de conformidad con los artículos 149.1.13 y 23 de la Constitución, incorpora a nuestro ordenamiento la Directiva 2004/12/CE. Se prevé que las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, fomentarán el uso de los materiales obtenidos a partir de residuos de envases reciclados, tendiendo a mejorar los mercados secundarios de los materiales reciclados procedentes de residuos de envases. A tal efecto, las Administraciones Públicas podrán suscribir acuerdos voluntarios y convenios de colaboración con los agentes económicos responsables de la puesta en el mercado de envases y productos envasados. Asimismo, se modifica el régimen de información a las Administraciones Públicas.

El Real Decreto 202/2006, de 17 de febrero, que regula la composición y funcionamiento de las mesas de diálogo social, previstas en el artículo 14 de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero. Se prevé que las mesas, que pueden funcionar a nivel global o sectorial, se constituyan como un espacio de reflexión de la Administración General del Estado y los interlocutores sociales al efecto de debatir sobre los compromisos y las consecuencias que sobre la actividad productiva y el empleo pueden derivarse del Protocolo de Kioto. Se incluye la posibilidad de que pueda invitarse a representantes de las comunidades autónomas cuando el sector económico a que se refiera la mesa tenga una importante implantación en su territorio (artículo 4.2).

Los siguientes reglamentos tienen su origen directo en normas comunitarias (otras muchas tiene también el mismo origen, pero de manera más mediata) y encargan a las CCAA unas medidas de control, que pasarán a la administración central, en ocasiones para que esta las comunique a su vez a Bruselas.

El Real Decreto 228/2006, de 24 de febrero, que modifica el Real Decreto 1378/1999, que establece medidas para la eliminación y gestión de los policlorobifenilos, policloroterfenilos y aparatos que los contengan, es de carácter básico y ha sido dictado al amparo de los artículos 149.1.16 y 23 de la Constitución. Pretende lograr un mayor control de la descontaminación o eliminación de los aparatos con PCB, al establecer nuevos análisis químicos y tomas de muestras que se han

de informar a la autoridad competente de la Comunidad Autónoma que corresponda. Asimismo, se establece la obligación de los poseedores de PCB de declarar anualmente a las comunidades autónomas los aparatos sometidos a inventario que posean, correspondiendo, por lo tanto, a las comunidades autónomas la elaboración de los inventarios de aparatos, el control de las cantidades de PCB declaradas y aparatos que los contengan, así como la vigilancia e inspección de las instalaciones pertenecientes a los potenciales poseedores de estos residuos. Por último, se señala que las comunidades autónomas deberán remitir a la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental el inventario correspondiente al año anterior debidamente actualizado, desglosado por empresas o poseedores, a efectos de su comunicación a la Comisión Europea a través del cauce reglamentario.

El *Real Decreto 227/2006, de 24 de febrero, por el que se complementa el régimen jurídico sobre la limitación de las emisiones de compuestos orgánicos volátiles en determinadas pinturas y barnices y en productos de renovación del acabado de vehículos*, transpone la Directiva 2004/42/CE y se dicta al amparo de los artículos 149.1.13, 16 y 23 de la Constitución. Tiene por objeto limitar el contenido total de COV en las pinturas, barnices y productos de renovación del acabado de determinados vehículos, con el fin de prevenir y reducir la contaminación atmosférica debida a la contribución de los COV a la formación de ozono troposférico. A tal efecto, señala que las comunidades autónomas garantizarán el cumplimiento de lo dispuesto en éste reglamento sometiendo a determinadas medidas de control una serie de productos que se relacionan en el anexo.

El *Real Decreto 1619/2005, de 30 de diciembre, sobre la gestión de neumáticos fuera de uso* desarrolla la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos y faculta al Gobierno para fijar disposiciones específicas en relación a la producción y gestión de determinados residuos, entre ellos los neumáticos fuera de uso y ahora se desarrollan dichas previsiones, incorporando específicas obligaciones para los productores de neumáticos. El *Real Decreto 679/2006, de 2 de junio, por el que se regula la gestión de los aceites industriales usados* trata de prevenir la incidencia ambiental de los aceites industriales, así como para reducir la generación de aceites usados tras su utilización o, al menos, facilitar su valorización, preferentemente mediante regeneración u otras formas de reciclado.

La *ordenación general de la economía (art. 149.1.13 CE)* resulta fundamental en los reglamentos que siguen, generalmente en conexión con otros títulos competenciales. En ocasiones éstos predominan sobre 149.1.13, pero este los convierte en básicos.

El *Real Decreto 637/2006, de 26 de mayo, por el que se establece el programa nacional de erradicación y control del hongo Fusarium Circinatum Niremberg et O'donnell*. Dictado al amparo del artículo 149.1.13 de la Constitución, establece el programa nacional de erradicación y control del hongo en determinadas especies de coníferas, de acuerdo con las disposiciones del artículo 15.2 de la Ley 43/2002, de Sanidad Vegetal y el Real Decreto 1190/1998, de 12 de junio, por el que se regulan los programas nacionales de erradicación o control de organismos nocivos de los vegetales aún no establecidos en el territorio nacional. La notificación se realizará a las CCAA que, asimismo, efectuarán en sus respectivos

ámbitos territoriales prospecciones y controles sistemáticos encaminados a descubrir la presencia del organismo sobre los vegetales.

Este reglamento parece responder a la materia de sanidad vegetal, sin repercusión para la salud humana y como tal podría ser competencia exclusiva de las CCAA (el nuevo EACat lo incluye expresamente como submateria de agricultura, en 116.1.d), pero aquí se apoya en el art. 149.1.13 y como tal se convierte en competencia concurrente. Puede observarse que su función no sería tanto desplegarse en una ley autonómica de desarrollo (propio de lo básico) como dar pie a una vigilancia de las CCAA para detectar la aparición del hongo. Parece que este objetivo se podría conseguir igualmente, si se considerara competencia exclusiva de las CCAA, mediante convenios o incluso por simple relación de colaboración en la información.

El *Real Decreto 225/2006, de 24 de febrero, por el que se regulan determinados aspectos de las ventas a distancia y la inscripción en el registro de empresas de ventas a distancia* desarrolla la Ley 7/1996, de Ordenación del Comercio Minorista, que estableció que «las empresas de ventas a distancia que difundan sus ofertas por medios que abarquen el territorio de más de una Comunidad Autónoma se inscribirán en el Registro especial [...] que recogerá los datos suministrados por las comunidades autónomas donde cada empresa tenga su domicilio social [...]», lo que se llevó a cabo por sendos Reales Decretos de 1997 y 1998, procediéndose a la constitución de dicho registro.

Asimismo, el Tribunal Constitucional ha declarado inconstitucional el artículo 37 de la mencionada ley, considerando que la exigencia de autorización y de su eventual inscripción registral, por parte de la Comunidad Autónoma, para ejercer las ventas a distancia, ambulantes, automáticas o en pública subasta no puede considerarse un criterio global de ordenación de este sector comercial, ni una medida singular de ordenación económica para alcanzar una determinada finalidad, sino una medida de política administrativa correspondiente a la disciplina de mercado y dirigida a la protección del consumidor. En consecuencia no procede regular por el Estado las condiciones para la concesión de estas autorizaciones por parte de las comunidades autónomas.

Así, este Real Decreto, dictado al amparo de artículo 149.1.13 de la Constitución, introduce una nueva regulación del registro de empresas de ventas a distancia, que depende orgánicamente de la Dirección General de Política Comercial del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, y se formará, principalmente, con los datos facilitados por las comunidades autónomas donde las empresas tengan su domicilio social.

El *Real Decreto 419/2006, de 7 de abril, por el que se modifica el Real Decreto 2485/1998, relativo a la regulación del régimen de franquicia y el registro de franquiciadores* ha sido dictado al amparo de los artículos 149.1.6 y 8 de la Constitución, con carácter de norma básica según lo previsto en el artículo 149.1.13 de la Constitución, y tiene por objeto desarrollar, de acuerdo con la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista, el régimen jurídico del Registro de Franquiciadores como instrumento de información cualificada, veraz y actualizada del sistema de franquicias, modificándose, a tal efecto el Real Decreto

2485/ 1998, de 13 de noviembre. La inscripción de los franquiciadores se hará a propuesta de las comunidades autónomas donde aquéllos tengan su domicilio o directamente a solicitud del interesado, en el caso en que la Comunidad Autónoma correspondiente no establezca la necesidad de comunicación previa a la misma.

Agricultura y la Unión Europea. En varios reglamentos, como los que siguen, el art. 149.1.13 CE incide en normas que a primera vista resultan de agricultura y que además tienen su origen en las políticas comunitarias. En algunos casos no parece que la intervención estatal sea imprescindible por sus consecuencias económicas y la norma comunitaria podría ser desplegada directamente por normas autonómicas.

El Real Decreto 520/2006, de 28 de abril, por el que se regulan las entidades que presten servicio de asesoramiento a las explotaciones agrarias y la concesión de ayudas a su creación, adaptación y utilización ha sido dictado al amparo del artículo 149.1.13 de la Constitución. Tiene por objeto regular, de acuerdo con la normativa comunitaria, el establecimiento y las condiciones que han de cumplir los servicios de asesoramiento a las explotaciones agrarias, así como el reconocimiento de aquellas entidades privadas que presten estos servicios de asesoramiento.

El Real Decreto 250/2006, de 3 de marzo, por el que se modifica el Real Decreto 929/1995, que aprueba el Reglamento técnico de control y certificación de plantas de vivero de frutales se fundamenta en el art. 149.1.13 de la Constitución, al efecto de introducir las modificaciones necesarias para mantener el citado registro actualizado en los aspectos sanitarios y varietales de las plantas de vivero de especies cítricas.

El Real Decreto 16/2006, de 20 de enero, sobre fondos y programas operativos de las organizaciones de productores de frutas y hortalizas, dictado al amparo del artículo 149.1.13 de la Constitución, establece la normativa básica de desarrollo del Reglamento (CE) núm. 1433/2003, de la Comisión, de 11 de agosto de 2003, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) núm. 2200/96, del Consejo, en lo que se refiere a los programas y fondos operativos de las organizaciones de productores de frutas y hortalizas, y a la ayuda financiera. A los efectos de esta norma, la autoridad competente para la aprobación de dichos programas operativos y sus modificaciones será el órgano designado por la Comunidad Autónoma donde radique la sede social de la organización de productores, o de las asociaciones de éstas. Por otro lado, el Capítulo VI del real decreto regula los mecanismos de coordinación entre comunidades autónomas.

El Real Decreto 1614/2005, de 30 de diciembre, por el que se modifica el Real Decreto 1852/1993, sobre producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios, ha sido dictado al amparo del artículo 149.1.13 de la Constitución y modifica el Real Decreto 1852/1993, al efecto de adaptar su regulación a las nuevas exigencias derivadas del Reglamento (CE) núm. 392/2004, del Consejo, de 24 de febrero. La modificación afecta al listado de términos relativos a la identificación de los productos elaborados ecológicamente.

Los reglamentos que siguen, solo citados, tienen una directa relación con subvenciones comunitarias y se encuentran, además dirigidos al desarrollo rural. Si tenemos en cuenta que el título «protección del mundo rural» aparece como

competencia exclusiva en el nuevo Estatuto de Cataluña, la cita de estas normas invita a la reflexión. *El Real Decreto 1582/2006, de 22 de diciembre, Real Decreto 1203/2006, de 20 de octubre, por el que se modifican los Reales Decretos 3482/2000, de 29 de diciembre, el Real Decreto 549/2006, de 5 de mayo, y finalmente el Real Decreto 521/2006, de 28 de abril, por el que se establece el régimen de los organismos pagadores y de coordinación de los fondos europeos agrícolas*, adaptando nuestro ordenamiento interno a lo previsto en el Reglamento (CE) núm. 1290/2005 del Consejo, de 21 de junio, sobre la financiación de la política agrícola común.

Diferentes tipos de sanidad animal. Ya se han recogido los reglamentos que se fundamentan en el título de sanidad, pero aquí se recogen los que se refieren a la sanidad animal, que puede considerarse un título diferente y que el nuevo Estatuto de Cataluña distingue según tenga efectos o no sobre las personas, de manera que sanidad animal y vegetal con efecto sobre las personas es competencia compartida (concurrente) y sin efecto sobre la salud humana es competencia exclusiva de la Generalitat (116.1.d). se exponen solo un par de ejemplos pero podrían citarse otros muchos porque este ámbito se ha multiplicado en los últimos años.

El Real Decreto 636/2006, de 26 de mayo, por el que se establecen las bases del programa nacional de lucha, control y erradicación de la enfermedad de Aujeszky, tiene carácter básico al amparo del artículo 149.1.16 de la Constitución, pero los órganos competentes para la ejecución o supervisión de las actividades y controles previstos serán los autonómicos. Para facilitar el control y erradicación de dicha enfermedad se establece la vacunación obligatoria de todos los animales reproductores y de todos los animales de cría o cebo de las explotaciones porcinas. Se puede exceptuar dicha obligación de vacunación para determinadas explotaciones o áreas o en todo el territorio de una Comunidad Autónoma o Ciudades de Ceuta y Melilla. El artículo 13 designa como Laboratorio Nacional de Referencia frente a la enfermedad de Aujeszky al Laboratorio Central de Sanidad Animal del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, sito en Algete (Madrid), si bien los órganos competentes de las Comunidades Autónomas o Ciudades de Ceuta y Melilla podrán designar, en su ámbito territorial, los laboratorios responsables del diagnóstico de laboratorio de la enfermedad o de la realización de los análisis previstos en el real decreto. Las comunidades autónomas o ciudades de Ceuta y Melilla podrán definir aquellas áreas que puedan formar parte de un programa de erradicación que, entre otras medidas, contemple el sacrificio obligatorio e indemnización de reproductores.

El Real Decreto 608/2006, de 19 de mayo, por el que se establece y regula un Programa nacional de lucha y control de las enfermedades de las abejas de la miel. Dictado al amparo del artículo 149.1.16 de la Constitución, tiene carácter básico y es de aplicación –se subraya– en todo el territorio nacional. El artículo 4 del Real Decreto señala que corresponderá a los órganos competentes de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla, el desarrollo y ejecución, en su respectivo ámbito territorial, del programa nacional, si bien coordinado por el Comité Nacional del Sistema de Alerta Sanitaria Veterinaria. El Capítulo III del Real Decreto establece los laboratorios nacionales de referencia, indicando que los órganos competentes de las comunidades autónomas o de las ciudades de

Ceuta y Melilla podrán designar, en su ámbito territorial, los laboratorios, públicos o privados, responsables de los análisis de laboratorio previstos en este real decreto.

Traspasos

Un año más los traspasos de servicios y las ampliaciones a traspasos realizados años atrás han sido muy numerosos, 39 en total, afectando sobre todo a las CCAA que ampliaron sus competencias en los años noventa. Puede resultar significativo contemplar sobre qué servicios recaen los traspasos.

Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA). Real Decreto 360/2006, de 27 de marzo, sobre ampliación del traspaso a la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha; Real Decreto 476/2006, de 21 de abril, sobre ampliación a Canarias; Real Decreto 525/2006, de 28 de abril, sobre modificación y ampliación a La Rioja.

Prestaciones sanitarias del Seguro Escolar. Real Decreto 361/2006, de 27 de marzo, a la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha; Real Decreto 362/2006, de 27 de marzo, a Extremadura; Real Decreto 779/2006, de 23 de junio, a Aragón; Real Decreto 1190/2006, de 13 de octubre, a Illes Balears.

Formación profesional ocupacional. Real Decreto 398/2006, de 31 de marzo, ampliación de los medios económicos a Castilla y León; Real Decreto 526/2006, de 28 de abril, sobre ampliación a La Rioja; Real Decreto 552/2006, de 5 de mayo, de ampliación a Galicia; Real Decreto 754/2006, de 16 de junio, ampliación a Cataluña; Real Decreto 1189/2006, de 13 de octubre, ampliación a Illes Balears; Real Decreto 1587/2006, de 22 de diciembre, sobre ampliación a Cantabria.

Conservación de la naturaleza. Real Decreto 1585/2006, de 22 de diciembre, sobre ampliación a Cantabria, (Reserva Natural de las Marismas de Santoña); Real Decreto 712/2006, de 9 de junio, amplía a Andalucía (Parques Nacionales de Doñana y Sierra Nevada); Real Decreto 753/2006, de 16 de junio, sobre ampliación a Cataluña; Real Decreto 778/2006, de 23 de junio, de ampliación a Aragón (Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido).

Enseñanza no universitaria. Real Decreto 473/2006, de 21 de abril, sobre ampliación a Cantabria.

Transporte marítimo. Real Decreto 474/2006, de 21 de abril, a Cantabria;

Instituto Nacional de la Salud. Real Decreto 475/2006, de 21 de abril, sobre ampliación a Canarias.

Instituto Social de la Marina. Real Decreto 553/2006, de 5 de mayo, a Galicia; Real Decreto 1584/2006, de 22 de diciembre, a Cantabria (sanidad); Real Decreto 1586/2006, de 22 de diciembre, a Cantabria (educación, empleo y formación profesional); Real Decreto 1589/2006, de 22 de diciembre, a Cantabria (Seguridad Social, en asistencia y servicios sociales).

Sanidad. Real Decreto 752/2006, de 16 de junio, ampliación a Cataluña.

Administración de Justicia. Real Decreto 755/2006, de 16 de junio, se amplían a

Cataluña; Real Decreto 966/2006, de 1 de septiembre, a Asturias; Real Decreto 1191/2006, de 13 de octubre, ampliación y modificación a Canarias.

Expedición del título de gestor administrativo. Real Decreto 756/2006, de 16 de junio, a Cataluña.

Instituto de Migraciones y Servicios Sociales. Real Decreto 811/2006, de 30 de junio, sobre ampliación a Aragón.

Instituto Nacional de Empleo. Real Decreto 1029/2006, de 15 de septiembre, ampliación a la Comunitat Valenciana.

Productos farmacéuticos. Real Decreto 1419/2006, de 1 de diciembre, a Cantabria.

Gestión de los tributos sobre el juego. Real Decreto 1588/2006, de 22 de diciembre, a Cantabria.

A la *ciudad de Melilla*, los trasposos son: Real Decreto 1335/2006, de 21 de noviembre, ampliación en agricultura y ganadería; Real Decreto 1336/2006, de 21 de noviembre, en conservación de la naturaleza; Real Decreto 1337/2006, de 21 de noviembre, en materia de transportes por carretera y por cable.

A la *ciudad de Ceuta*: Real Decreto 1541/2006, de 15 de diciembre, en materia de transportes por carretera y por cable.

Colaboración

Si nos fijamos en las técnicas de colaboración introducidas por las leyes y reglamentos, hay algunos puntos que llaman la atención pero destaca la creación de órganos en ámbitos que son competencia del Estado y en los que se da participación a las CCAA, casi siempre junto con las ciudades de Ceuta y Melilla y, en ocasiones, junto a una representación de los entes locales. En la mayoría de estos casos, la colaboración esta prevista de forma graciosa, pero no desinteresada ni indiferente, porque la concurrencia de las CCAA facilita el conocimiento de los problemas y la adopción de decisiones. Ejemplos podrían ser el Foro para la integración social de la inmigración o la Agencia para la evaluación del MAP, ya destacados. Otro ejemplo, de los muchos posibles, estaría en la Ley 40/2006 del Estatuto de ciudadanía española en el exterior, que configura una Comisión con las CCAA, y representación local, cuando se traten sus competencias, en materias de trabajo y asuntos sociales.

Si de una competencia exclusiva como las anteriores pasamos a una competencia compartida (legislación-ejecución) la técnica –y la voluntad– es semejante. Así se prevé la participación de las CCAA en el Consejo Rector de la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios, participación que las CCAA no podrían exigir, porque justamente se dedican a decisiones de política general, pero que se adopta para lograr que las decisiones sean más oportunas y mejor aceptadas, es decir, aplicadas por las CCAA, que tienen la competencia de ejecución.

Un propósito particular de evitar conflictos parece albergar el *Real Decreto*

1421/2006, de 1 de diciembre, por el que se modifica el Real Decreto 1997/1995, por el que se establecen medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, porque regula el procedimiento de adopción de medidas compensatorias y solución de discrepancias respecto de la evaluación ambiental de planes, programas y proyectos autorizados por la Administración General del Estado, especificándose, además, la competencia de las comunidades autónomas respecto de la evaluación de las repercusiones, con el fin de clarificar al máximo la cuestión competencial en esta materia y subsanar las posibles dudas al respecto.

También presenta caracteres peculiares la colaboración posibilitada por el Real Decreto 519/2006, de 28 de abril, por el que se establece el Estatuto de los Cooperantes, porque después de regular el estatuto en el ámbito estatal (derechos y obligaciones, régimen de incompatibilidades, formación, homologación de los servicios que prestan y modalidades de previsión social, en cumplimiento de lo previsto en la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo), la Disposición Adicional cuarta regula la colaboración con las comunidades autónomas y otras administraciones públicas, mediante convenios suscritos por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y la Agencia Estatal de Cooperación Internacional.

No solo hay creación de nuevos órganos sino también –y es muy positivo– reforzamiento de los existentes como sucede con el Consejo de Política Fiscal y Financiera por la LO 3/2006, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria. En algunos casos, la importancia y la función del nuevo órgano supone un nuevo estudio, como sucede con la Ley 39/2006 de atención a la dependencia y el nuevo órgano de colaboración que crea: el Consejo Territorial del Sistema para la autonomía y la atención a la dependencia, con un representante por cada CA, y una representación del Estado adquiere unas facultades decisorias nuevas en el ordenamiento.

Ante semejante proliferación de órganos mixtos lo más realista sería proceder a una clarificación, realizando una cierta clasificación de los muy diversos órganos existentes, para poder extraer de ellos la mayor eficacia. De lo contrario se puede producir –por su propio número– la ignorancia de sus ventajas. Es significativo que la LO de Educación, en la DA 15ª establezca que las consultas que la ley prevé se entienden realizadas en el seno de la Conferencia Sectorial.

RELACIONES DE COLABORACIÓN CON LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

María Jesús García Morales

Los convenios siguen siendo en el 2006 la técnica de colaboración más usada en el Estado autonómico sobre todo –y como viene siendo habitual en nuestro sistema– en su dimensión vertical (Estado-CCAA), si bien la colaboración interautonómica (entre CCAA) resulta este año bastante más notable. Es importante destacar que los convenios son la parte más visible de ese entramado de técnicas a través de las cuales se articulan las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico. Los convenios son la pieza final mediante la cual se concretan compromisos que arrancan de un acuerdo de Conferencia Sectorial y/o de un plan o programa conjunto. Dicha técnica constituye, pues, la pieza final de un proceso cooperativo previo que carece de la publicidad que sí tienen los convenios, ya que éstos, deben ser –o por lo menos así debería ser– publicados en los boletines oficiales.

Convenios entre el Estado y las comunidades autónomas

Datos generales

La actividad convencional entre el Estado y las CCAA es un sector poco cambiante, ya que precisamente esta modalidad de colaboración se caracteriza por una gran continuidad en sus rasgos y en sus líneas de acción, que se repiten inexorablemente año tras año, tal como se ha puesto de manifiesto en las sucesivas crónicas de este *Informe*. Dicho esto, teniendo en cuenta que esas constantes se aprecian de nuevo en el 2006, y con las reservas que supone hablar de novedades en un sector no especialmente propicio a los cambios, durante este año hay dos notas que cabe destacar particularmente: el crecimiento espectacular de convenios y la existencia de problemas de ejecución en algunos de estos instrumentos.

Crecimiento sin precedentes de la actividad convencional. Tomando como referencia los convenios publicados en el BOE (criterio que viene siendo utilizado para elaborar la crónica de este *Informe*), se registran 1069 convenios entre el Estado y las CCAA, cifra que dobla la del año anterior (2005: 580 convenios). El volumen de convenios en nuestro sistema era ya muy notable, pero este año se sitúa en unas cifras espectaculares. Conviene hacer algunas precisiones sobre ese volumen para entender la envergadura real de la colaboración convencional y las causas de su imparable crecimiento hasta las dimensiones alcanzadas este año. La mayoría de convenios son repeticiones de convenios de años anteriores que, además, son mayoritariamente convenios-tipo (o de suscripción múltiple). Los con-

venios verticales sirven, por lo común, para articular una colaboración de orden financiero, ya que en ellos se pactan flujos de dinero que el Estado transfiere a las CCAA (puede ser una financiación exclusivamente estatal, pero en la mayoría de los casos se detecta una cofinanciación entre el Estado y las CCAA). En cualquier caso, el hecho de que los convenios en nuestro sistema sirvan predominantemente para territorializar subvenciones estatales comporta una acusada vinculación entre la vigencia de los convenios y un ejercicio económico. Por ello, muchos convenios se repiten cada año porque son de suscripción anual. Esa vinculación del convenio con el ejercicio presupuestario se corrobora al observar que un buen número de convenios se firman durante el último trimestre del año (incluso muchos convenios se firman tres días antes de que finalice el año). Más allá de ello, es sabido que la mayoría de convenios se firman de forma bilateral, aunque en verdad son convenios-tipo (o de suscripción múltiple), esto es, un convenio-patrón, un mismo texto, que propone el Estado a las CCAA con vocación de ser de ser suscrito por todas o por la mayoría de ellas, pero siempre firmado de forma bilateral para determinar en cada caso las aportaciones y las acciones de las partes. Esos convenios-tipo responden, además, a proyectos generales que en algunos casos tienen ya una larga trayectoria. Los datos del MAP, que es quien gestiona la mayor información sobre colaboración, en general, y, sobre convenios verticales, en particular, son especialmente contundentes. En este sentido, en su último *Informe* se afirma que la inicial bilateralidad de la actividad convencional en nuestro sistema se ha reconducido a una clara multilateralidad con la implantación del convenio de suscripción múltiple (*Informe del MAP sobre Las Relaciones de Colaboración Estado-Comunidades Autónomas. Informe anual 2004*, aspecto que también se detecta en el hasta el momento último listado de convenios verticales autorizados de 2005, *vid.* <http://www.map.es>). En muy pocos casos, se pactan actuaciones de interés exclusivo para una sola Comunidad (por ejemplo, el Convenio para la Expo Zaragoza 2008, o para el proyecto Jaén XX). La suma de esos dos factores (la vinculación del convenio con el ejercicio presupuestario más la implantación de convenio-tipo) hace que exista un sustrato de convenios a los que cada año se añaden proyectos nuevos, lo que lleva a que incesantemente el número de convenios no cese de aumentar y, además, pueda seguir creciendo sin problemas. Justamente, la aparición en el 2006 de nuevos convenios-tipo, muchos más que en años anteriores, que son suscritos de forma bilateral por cada CA, ha contribuido a disparar este año el número convenios. A ello se suma el hecho de que algunos de esos convenios nuevos se acompañan para su ejecución de una addenda o incluso de varias addendas formalizadas también para el 2006 (así, los convenios del Plan Avanza han propiciado la firma de hasta tres y cuatro addendas con cada una de las CCAA firmantes). Asimismo, durante este año también ha habido una publicación de muchos convenios que, en realidad, son del ejercicio anterior (los primeros 400 convenios corresponden a convenios firmados en realidad en el 2005). En cualquier caso, más allá de la contabilización numérica, existe un nivel notable de colaboración entre el Estado y las CCAA porque, aunque las innovaciones sean muy pocas en cada año, hay unas líneas de acción a través de convenios plenamente consolidadas, como lo demuestra el hecho de que la actividad convencional vertical se articula a través de unos ochenta convenios-tipo, algunos de los cuales llevan funcionando más de veinte años, de modo que dicha actividad se ha convertido en una forma de

actuación concertada totalmente implantada en determinados ámbitos. La ausencia de innovación, o la repetición anual de muchos programas, no significa, pues, que la colaboración no sea notable.

Problemas en el seguimiento y ejecución de algunos convenios e incluso la interposición de recursos jurisdiccionales. Más allá de ello, en el 2006 hay que destacar como «novedad» los problemas que se han detectado en la ejecución en algunos convenios. Por lo menos, para quienes somos espectadores externos, poco se sabe de la vida de los convenios una vez que se firman y aparecen publicados en el BOE. Es habitual que casi todos los convenios verticales prevean comisiones mixtas de composición paritaria para su seguimiento y para la resolución de posibles controversias. La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (y su reforma con la Ley 4/1999, de 13 de enero) contempla esa posibilidad, recogiendo así lo que ya era una práctica habitual antes de la aprobación de dicha norma. Algunas legislaciones autonómicas recientes (en particular, en Murcia y en Cataluña) contienen algunas tímidas previsiones respecto al seguimiento de los convenios, tal y como se ha puesto de manifiesto en crónicas anteriores (*vid.* crónicas del *Informe de Comunidades Autónomas 2004 y 2005*). En cualquier caso, en la praxis cooperativa, la regla general es que cada convenio bilateral suele prever el mismo la creación de un órgano seguimiento, aunque dicho convenio responda a un programa general. Con ello, hay una proliferación de órganos mixtos y sólo muy excepcionalmente se aprovecha un órgano multilateral para tales funciones (por ejemplo, en el Convenio sobre el Plan del Voluntariado se prevé para su seguimiento que la Comunidad Autónoma firmante designe un representante en la Comisión de Seguimiento del Plan del Voluntariado formada por representantes del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y un representante por cada una de las Comunidades/Ciudades Autónomas que firmen los correspondientes convenios de colaboración). El problema no es sólo que haya una maraña de órganos mixtos sobre los que no se sabe si se constituyen, si efectivamente se reúnen, o como afecta su funcionamiento a la vida del convenio. Estas comisiones tienen por función velar por el cumplimiento de lo establecido en los convenios, resolver las cuestiones que se plantean durante la ejecución de los mismos, prestar asistencia a las administraciones firmantes y determinar los documentos técnicos e informes necesarios para la ejecución, seguimiento y evaluación de los proyectos y actividades. Ciertamente, la renovación anual de un convenio puede ser síntoma de que ambas partes desean seguir colaborando, pues ven ventajas en esa colaboración. Pero poco se sabe de las ocasiones en que un convenio no se renueva o, en general, de si hay problemas en la ejecución del mismo.

El último Debate sobre el Estado de las Autonomías (celebrado en el Senado, el 8 de noviembre de 2005) fue también una ocasión para arrojar algo más de luz sobre problemas en la ejecución de convenios con el Estado, en boca de los propios presidentes de algunas CCAA, problemas que además han tenido su repercusión en el año en el 2006. El presidente de la Comunidad Autónoma de Melilla, el Sr. Imbroda Ortiz, criticaba la ausencia de renovación del Convenio con el Estado sobre un Plan de Dinamización Turística, «... lo teníamos suscrito con gobiernos anteriores. Pues bien, no nos lo ha renovado. No sé si es que consideran que

nuestro crecimiento turístico es suficiente o si no se han puesto manos a la obra. La cantidad no era elevada: estamos hablando de poco más de un millón de euros ¿Por qué no lo renuevan? ¿Por qué se han negado a renovar el convenio?» (DOCG-Senado 8 noviembre de 2005, pág. 52). Pero, sin duda, la intervención que más espacio ha dedicado a este tema ha sido la del presidente de la Comunidad balear, Sr. Jaume Matas: «Hay dos convenios de carreteras que se consiguieron con gobiernos anteriores; hay discrepancias sobre su ejecución, y lo entiendo, pero lo que no puedo entender es que el Ministerio de Fomento, usted, haya hecho una denuncia unilateral del convenio sin atender a nuestra petición de sentarnos a hablar; simplemente le pedíamos que se reuniera la comisión mixta de seguimiento del convenio para escuchar nuestra posición, y no lo ha querido hacer, ni siquiera se ha querido sentar a hablar. El Ministerio de Trabajo no quiere atender al pago del convenio de residencias sociales, firmado, en vigor, del cual se ha cumplido toda su tramitación...» (DOCG-Senado 8 noviembre de 2005 p. 12).

En lo que hasta el momento consta, algunos problemas que se apuntaban en dicho debate han desembocado en la formalización de tres recursos que la Comunidad balear ha decidido llevar a los tribunales. En concreto, se trata tres recursos contencioso-administrativos interpuestos ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional (órgano competente para resolver las controversias sobre convenios entre Estado y CCAA, en virtud del art. 11 Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa). En un caso, se ha impugnado la Orden del Ministerio de Fomento por medio de la cual se denunciaba de forma unilateral los referidos Convenios en materia de carreteras por supuestos incumplimientos del Gobierno de las Islas Baleares. Cabe recordar, la importancia de las acciones en materia de carreteras en atención al factor insular. Asimismo, el Gobierno Balear ha interpuesto dos pleitos con motivo de un Convenio entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y dicha Comunidad para la construcción de varios centros de atención especializada para mayores y discapacitados en las Islas Baleares, a través del cual se pretendía crear dicha infraestructura, pues, al no existir ésta, era preciso el desplazamiento de los afectados, en particular, discapacitados, a otras zonas del territorio español. Dichos centros debían ser de ámbito estatal, con una reserva de plazas a favor del IMSERSO, cuyo número y carácter debía ser acordado en el seno de la comisión de seguimiento del convenio. Además, los centros de atención debían ser cofinanciados por el IMSERSO en cinco años. En los dos pleitos que ha interpuesto la Comunidad balear, la Administración del Estado y dicha Comunidad disienten acerca de la justificación del gasto efectuado como consecuencia de la ejecución del convenio. La Comunidad entiende que se han presentado memorandos meramente informativos a la comisión de seguimiento del Convenio, sin que se haya procedido a la justificación del gasto, puesto que el Convenio daba un plazo de tres años para la justificación, pero el Estado considera no justificando el pago de la cantidad en años anteriores y ha reducido en los ejercicios 2005 y en 2006 a cero el importe de los cinco millones de euros, que le correspondía pagar. A estos tres recursos, cabe sumar otro interpuesto en este caso por el Gobierno de La Rioja también ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional contra la negativa del Estado a firmar un protocolo en 2006 de prórroga del convenio suscrito en 2005 entre el Ministerio de Trabajo y

Asuntos Sociales y el Gobierno riojano para la acogida de inmigrantes y refuerzo educativo de la población escolar. El gobierno autonómico entiende que el Ministerio ha querido incluir en el protocolo de 2006 una nueva línea de acción –no prevista en el convenio de 2005– de acoger inmigrantes trasladados a la Península desde Canarias. El Gobierno de La Rioja se negó a la inclusión de esa línea de acción, razón por la cual el Ministerio ha decidido no suscribir el protocolo de 2006. La Comunidad Autónoma ha perdido más de 2 millones de euros para programas de inmigración, al no firmar dicho protocolo con el Estado (que parece ser sí se ha suscrito con casi todas las demás CCAA), asunto que se ha llevado ante la Audiencia Nacional. Cabe destacar que no suele ser habitual que un convenio vertical acabe en los órganos jurisdiccionales. En alguna ocasión, se ha producido alguna impugnación pero más a instancias de terceros afectados, que por una de las propias partes, como ha sucedido en todos estos casos. El escaso grado de conflictividad en esta materia tiene, por tanto, una clara excepción ese año.

La regulación de los convenios verticales en los nuevos Estatutos de Autonomía: su aparición en el texto estatutario. Durante el año 2006 es preciso destacar algunas cuestiones referentes al régimen jurídico de los convenios verticales, así como sobre la aplicación del mismo. Por lo pronto, en este año se han aprobado las reformas de dos estatutos de autonomía, el de la Comunidad Valenciana y el de Cataluña. Las dos reformas prestan una atención especial a las relaciones intergubernamentales, dedicando apartados específicos en sus textos a este tema. La propia sistemática de los nuevos estatutos refleja ya la importancia que hoy día tienen dichas relaciones para el funcionamiento del Estado autonómico. Ambos textos han previsto títulos específicos donde se regulan dichas relaciones y, entre ellas, destacadamente, el régimen de los convenios, antes perdido entre el articulado de los textos iniciales. Destaca también la visión más global con la que se contemplan las relaciones convencionales, pues los dos textos abordan tanto su dimensión vertical, como la horizontal. Ciertamente, el Estatuto valenciano preveía ya en su versión inicial esas dos facetas, pero la regla general ha sido que los estatutos de autonomía de finales de los setenta y de los años ochenta sólo contemplaban la colaboración horizontal por inercia del propio texto constitucional, que como se sabe, sólo regula los convenios entre Comunidades.

Ahora bien, el alcance de la reforma en este punto es muy diverso en ambos textos. En el Estatuto valenciano, las innovaciones son pocas en este punto, más allá de dotar el tema de una sustantividad propia con un título específico (Título V: art. 59) y de llevar al texto estatutario la lealtad institucional como principio que debe fundamentar las relaciones entre el Estado y las CCAA. Se especifica que la Generalidad podrá suscribir convenios con el Estado a través del ejecutivo de la Comunidad y se vuelve a prever que los convenios verticales que suscriba la Generalidad deben ser aprobados por el Parlamento autonómico (art. 59.1 EAC-Val). La aprobación por parte de las Cortes Valencianas de cuantos convenios la Generalidad firme con el Estado era un requisito previsto ya por el texto estatutario inicial que raramente se ha cumplido. Posiblemente, dicho requisito se ha reproducido por inercia, pero la reforma del estatuto podría haberse aprovechado para revisar la conveniencia de mantener trámites previstos para formalizar un convenio que no se cumplen, lógicamente previo examen de las causas de ese incumplimiento (por ejemplo, el amplio alcance de la intervención parlamentaria

prevista para todo tipo de convenios, la percepción de dicha intervención como un requisito que dificulta y demora la firma de un convenio, o la consolidación de una simple inercia de no enviarlos). Con el nuevo texto la aprobación de todo convenio que suscriba la Generalidad valenciana con el Estado precisa de nuevo de la aprobación del Parlamento autonómico, un requisito estatutario cuya ausencia incide en la validez de un texto.

La reforma del Estatuto catalán en esta materia ha sido de mayor envergadura. Por lo pronto, destaca la extensión del Título V dedicado a las relaciones institucionales de la Generalidad de Cataluña, con una sección específica relativa a la colaboración con el Estado y con otras comunidades autónomas (arts. 175-178 EAC). El nuevo texto contempla por primera vez los convenios verticales, ya que, como se ha señalado, la regulación inicial sólo preveía los convenios horizontales. Se trata, pues, de llevar al nuevo texto una visión global del propio fenómeno de la cooperación y, específicamente, de la actividad convencional. Los convenios verticales se contemplan como uno de los posibles instrumentos de colaboración con el Estado (art. 175). Son, pues, una pieza más de las relaciones intergubernamentales de la Generalidad. Dichos convenios son hoy día la técnica más utilizada por Cataluña –y por la mayoría de las CCAA– para formalizar las relaciones de colaboración con el Estado. De ahí que ese reconocimiento estatutario haga justicia a una realidad indiscutible. Más allá de ese reconocimiento, el estatuto contiene una remisión a una Ley del Parlamento de Cataluña para que regule el régimen de dichos convenios. Dicha ley, dentro del marco de la Ley 30/1992, ley básica en esta materia, y que disciplina un régimen de mínimos para los convenios verticales, tiene un espacio propio para regular particularmente el proceso de formación de la voluntad negocial dentro del Gobierno y de la Administración de la Generalidad. El nuevo Estatuto catalán regula también la obligación de publicar en el Diario Oficial de la Comunidad los convenios suscritos entre el Gobierno catalán y el central, previendo el plazo en que debe hacerse (un mes a contar desde el día en que se firman) y, además, aclarando que la publicación de dicha regulación es posiblemente romper ciertas disfunciones que existen en torno a la publicidad de los convenios, ya que no todos se publican o ello, como se verá, sucede con un notable retraso en muchos casos. Resta por ver si llevar al estatuto con el detalle con el que se ha hecho –el propio plazo para la publicación está determinado por el estatuto–, sirve para iniciar dinámicas distintas de las actuales.

La creación y modificación de los Registros de Convenios en las CCAA. Justamente, ligado al tema de la publicidad de los convenios, en el 2006 ha proseguido la creación de Registros de Convenios en las comunidades autónomas, o bien la remodelación de los mismos para adaptarlos a nuevas necesidades. Hoy día, la mayoría de las CCAA disponen de Registros de Convenios, aunque con configuraciones muy diferentes entre ellas en cuanto a su ámbito objetivo (qué convenios que firman el Gobierno y la Administración autonómicos con otras partes deben inscribirse), el ámbito subjetivo (qué partes firmantes por parte del Gobierno o de la Administración autonómicos tienen la obligación de enviar a registrar un convenio), las funciones del Registro (depositario y/o unidad desde la que se informa un convenio), o el propio alcance la publicidad y la forma de publi-

citarlos (una relación de convenios, el propio texto del convenio, ya sea a petición de un interesado, o incluso con una difusión general a través de Internet).

La creación de un Registro de Convenios se ha previsto este año *ex novo* en el País Vasco en el *Decreto 2/2006, de 28 de febrero, del Lehendakari, por el que se aprueba la estructura orgánica de la Vicepresidencia del Gobierno*. Dicha disposición no regula dicho registro, sino que tan sólo contempla su creación. Se trata de un registro que depende de la Dirección de Régimen Local, incardinada dentro de la Secretaría de Régimen Jurídico, una de las tres en que se estructura la Vicepresidencia, junto con la Secretaría General de la Vicepresidencia y la Secretaría General de Modernización y Administración Electrónica. Puede llamar la atención que el Registro dependa de la Dirección de Régimen Local, ya que la Secretaría General de la Vicepresidencia es la que se encarga de la colaboración y del impulso de las relaciones intergubernamentales del País Vasco (art. 4 g). Posiblemente, ello se debe a que el registro se configura aquí como un instrumento para inscribir todo tipo de convenios, verticales, horizontales e incluso con entes locales, dado el amplio tenor de la norma que prevé su creación como depositario de cuantos convenios se celebren entre la Administración del País Vasco y otras Administraciones, entes y organizaciones públicas o privadas (art. 14 b). Más allá del alcance del registro, y su adscripción orgánica, nada más se dice sobre la configuración del mismo.

Durante este año, se han modificado también los reglamentos que regulan los Registros de Convenios en Cataluña y en Galicia. En Cataluña, pocos meses después de cumplirse un año de la creación por primera vez de su Registro de Convenios, el *Decreto 322/2006, de 22 de agosto*, ha llevado a cabo una pequeña modificación –pero de notable alcance– del Decreto, 52/2005, de 5 de abril, por el que se creaba y regulaba dicho registro. Básicamente, dicha reforma se centra en tres aspectos. En primer término, se amplía el ámbito objetivo del convenio: hasta ahora, el registro era un instrumento previsto para los convenios que suscribía la Generalidad con el Estado y con otras CCAA, pero, tras la reforma de 2006, su ámbito objetivo abarca también a aquellos convenios que firme la Generalidad con órganos constitucionales y estatutarios, así como acuerdos de colaboración que se suscriban con entes públicos de otros Estados u organismos internacionales. Por el momento, los convenios del ámbito local (con entes locales y entre entes locales) no caen dentro del ámbito de este registro. La ampliación llevada a cabo en el 2006 responde al número creciente de convenios con órganos constitucionales y estatutarios (CGPJ, Síndic de Greuges), y sobre todo en materia de acción exterior (acuerdos de colaboración con regiones transfronterizas, con organismos internacionales, como UNICEF). Sobre este tipo de actividad cooperativa había una gran opacidad y una notoria falta de sistematicidad que pretenden ir corrigiéndose con la ampliación del ámbito del registro. En segundo lugar, el Decreto catalán potencia el uso de las nuevas tecnologías para incrementar la agilidad en la tramitación de un convenio (así, se prevé el envío de un convenio para su informe por la Dirección General Relaciones Institucionales a través de la plataforma EACAT, una plataforma tecnológica que permite el envío de documentos entre unidades de la Administración de la Generalidad de forma segura). En tercer término, la norma catalana ha incorporado una singularidad en el funcionamiento del registro relativa a la perspectiva de género, pues en el caso

de que un convenio incorpore estadísticas relativas a población desagregada por sexos, se debe hacer constar en el registro. Dicha previsión traduce un compromiso adoptado en un Acuerdo del Gobierno tripartito de integrar la perspectiva de género en las administraciones públicas. Por el momento, esta previsión no se ha aplicado en ninguno de los convenios informados.

Más amplia ha sido la reforma que se ha llevado a cabo en Galicia del Registro de Convenios de la Junta. El *Decreto 126/2006, de 20 de julio*, modifica un Decreto previo que creó dicho registro en el 2002. No se trata de una modificación parcial, sino propiamente de una reforma integral de dicho registro. El nuevo Decreto trae causa de la Ley gallega 4/2006, de 20 de junio, de transparencia y buenas prácticas en la Administración pública gallega. Dicha norma legal presta una atención especial al tema de la transparencia en la actividad convencional de la Junta (art. 11, donde se incluye cualquier convenio pueda suscribir el Gobierno y la Administración autonómica), centrándose en cuatro aspectos: primero, la publicidad de dicha actividad en el Diario Oficial y en Internet (cada Consejería o entidad debe remitir al Diario Oficial de Galicia una relación de convenios de colaboración dentro de los primeros veinte días de los meses de enero, mayo y septiembre, y a los efectos de difusión cada Consejería o entidad debe hacer pública en su página web, dentro de ese mismo plazo, una relación de convenios referida al cuatrimestre anterior, además, se prevé la obligación de indicar con claridad aquellos convenios que impliquen obligaciones económicas); segundo, requisitos relativos a la formación de la voluntad negocial (obligación de autorización previa del Consejo de la Junta de Galicia de aquellos convenios plurianuales y de aquellos que impliquen la asunción de obligaciones económicas por un importe superior a 150.000 euros); y, tercero, la remisión a la vía reglamentaria para la creación de un registro donde figuren todos los convenios de colaboración. Dicho Registro se ha regulado a través del ya citado Decreto 126/ 2006, de 20 de julio, pero ha entrado en funcionamiento a mediados de diciembre de 2006. La competencia para gestionar dicho registro se atribuye a la Secretaría General y de Relaciones Institucionales de la Vicepresidencia de Igualdad y Bienestar. A fin de dar mayor transparencia a la actividad convencional de la Junta, este Decreto viene a colmar además algunos vacíos de la regulación anterior. Por una parte, se amplía el ámbito objetivo del registro, esto es, se opta por un registro para cualquier convenio firmado por el Gobierno y la Administración autonómica ya sea con el Estado, con otras CCAA, con entes locales o incluso con particulares (no sólo, como se preveía antes, aquellos que superaban los 150.000 euros o eran plurianuales). En cuanto al ámbito subjetivo del registro, se prevé la obligación de registrar los convenios firmados por departamentos de la Junta, organismos autonómicos, sociedades mercantiles y fundaciones participadas mayoritariamente por la Comunidad, así como consorcios también participados de forma mayoritaria por representantes de la Junta. Las funciones del registro también se amplían ya que no sólo se concibe como un mero depositario de convenios, sino que también es competente para elaborar un informe potestativo de los proyectos de convenios. En cuanto al alcance y a la forma de su publicidad, se prevé la consulta telemática de una relación de convenios inscritos en el registro y de datos de los mismos, tales como partes, objeto, financiación y plazo de vigencia. La nueva regulación del registro gallego se inspira en parte en la de su homólogo catalán

de 2005 en algunos puntos. El ámbito objetivo es diverso, pero en ambos casos, se asigna al registro la competencia para emitir un informe sobre proyectos de convenios que se limita a evitar duplicidades, si bien en el caso gallego ese informe es potestativo, mientras que en Cataluña es preceptivo pero no vinculante, como se veía el pasado año. La previsión de esos informes introduce un elemento de transversalidad intradepartamental, ya que el proceso de negociación y firma de un convenio suele ser muy sectorializado y se lleva casi exclusivamente desde el departamento del ramo sobre el que versa el convenio, sin que en muchos casos lo sepan los demás departamentos de una misma administración. Este tipo de actos representan en el fondo un tipo de control de un Departamento sobre otro. De ahí las cautelas con las que se introducen (carácter del informe y objeto del mismo), pero su introducción puede dar mayor coherencia a la actividad convencional y también mejorar la calidad técnica del instrumento. Asimismo, el registro gallego se apunta, en la línea iniciada por el registro de Convenios en Cataluña, al uso de las nuevas tecnologías para difundir la actividad convencional de la Junta, al permitir la consulta telemática de dicha información con el alcance ya señalado (*vid.* la página web del Registro de Convenios de la Junta en <http://vicepresidencia.xunta.es/index.php?id=120>).

Más allá de las concretas regulaciones autonómicas, en los últimos dos años se detecta que la creación o modificación de registros aparece crecientemente ligada a las ideas de transparencia y sistematicidad. En efecto, la colaboración, en general, y la actividad convencional, en particular, son ámbitos donde la transparencia no siempre es óptima (en el caso Galicia, el Decreto trae causa, como se ha visto, justamente de la Ley de Transparencia y Buenas Prácticas). Resulta importante en un sistema democrático saber quién hace determinadas actuaciones, también cuando esas acciones se llevan a cabo de forma concertada, aspecto especialmente necesario además en esos casos para poder saber el grado de responsabilidad de cada parte en dicha acción. El carácter público de los Registros es un elemento importante a favor de la transparencia en este ámbito y ahí, como se está viendo, las nuevas tecnologías y el acceso telemático a esa información (con el alcance que se determine en cada Comunidad) ofrecen un enorme potencial para difundir esa forma de la acción pública. Además, no sólo desde el punto de vista del principio democrático, sino también razones de eficacia han llevado a la generalización de Registros de Convenios en las CCAA. El volumen de convenios ha alcanzado, no sólo en el conjunto del Estado, sino en cada administración unas dimensiones importantes y, con ello, ha sido una necesidad palmaria saber lo que hay dentro de cada Comunidad Autónoma. La sistematicidad que ofrece un Registro de Convenios se puede proyectar además en la calidad técnica de este instrumento, ya que dichos registros contribuyen a clarificar y homogeneizar las actuaciones y la documentación precisas para inscribir un convenio. Cabe, pues, saludar la creación y la consolidación de estos registros que pueden reportar múltiples ventajas: ser un instrumento de información para los ciudadanos, para los grupos parlamentarios en orden a ejercer su función de control político y, sobre todo, ser una herramienta útil al servicio de todos los departamentos de una Administración autonómica. Los datos parecen que corroboran esta última idea, pues, en concreto, en el Registro de Convenios de Cataluña en poco más de un año y medio de vida, desde abril de 2005 hasta

diciembre de 2006, se han efectuado más de 5000 consultas telemáticas, la mayoría de las cuales proceden de otros departamentos de la Generalidad, también constan entradas procedentes del mundo local, de otras administraciones autonómicas y, en menor medida, de ciudadanos (Fuente: Dirección General de Relaciones Institucionales del Departamento de Interior, Relaciones Institucionales y de Participación).

Los retrasos en la publicación de los convenios. El volumen de la actividad convencional, la sectorialización de los procesos cooperativos y la opacidad de los mismos genera dispersión y la necesidad de dar coherencia y transparencia a esta forma de articular la acción pública. Los registros de convenios pueden tener una doble relevancia: sistematizar lo que hay y dar a conocerlo. Y en esa tarea de información pública, de información suplementaria, hay que destacar y saludar la elaboración de informes «desde dentro», como los que realiza el MAP (los sucesivos *Informes sobre colaboración de la Subdirección General de Relaciones de Colaboración con las CCAA*) o los informes que están realizando ya los Registros Convenios en algunas CCAA, como el de Cataluña (*Informe de Convenios de la Dirección General de Relaciones Institucionales*), así como la difusión de los mismos desde Internet. Esos informes podrían generalizarse en todas las CCAA para saber más sobre la colaboración que se produce.

Justamente, el cruce de datos entre el BOE y los *Informes del MAP* (o en su caso, los listados de convenios entre el Estado y las CCAA autorizados) o los *Informes de los Registros de las CCAA* permiten detectar lo largo que es proceso para firmar un convenio: por ejemplo, el convenio entre el Estado y Aragón para la Expo de Zaragoza, consta en el Informe del MAP como autorizado en el 2004, se firmó finalmente en diciembre de 2005 y ha recibido publicidad en el 2006. Ciertamente, se trata de un convenio peculiar firmado por varios ministerios con dicha Comunidad en atención a la envergadura de las acciones pactadas, pero también en otros convenios-tipo se detecta un largo proceso desde la autorización del convenio por la Comisión Delegada del Gobierno para la Política Autonómica hasta su firma.

Más allá de ello, el cruce de datos entre el BOE y los *Informes del MAP* o los *Informes de los Registros de Convenios de las CCAA* permiten ver que algunos convenios que parecen importantes no han tenido publicidad, o bien –supuesto más habitual– la publicación en los medios oficiales sucede con mucho retraso. Hoy día, la Ley 30/1992 prevé la obligación de publicar los convenios entre el Estado y las CCAA en el BOE y en el Diario Oficial de la Comunidad, aunque de forma genérica sin prever plazos ni los efectos de la publicación (art. 8 Ley 30/1992). Es difícil saber con exactitud qué volumen de convenios no se publica. La mayoría de ellos recibe publicidad pero con retrasos considerables. En el 2006 el promedio de publicación de un convenio entre el Estado y una Comunidad Autónoma en el BOE oscila entre 3 y 5 meses. Cabe insistir que se trata sólo de una media, ya que hay convenios que se publican con gran rapidez (a veces, dentro del mes en que se firman), aunque éste no es el supuesto habitual. Pueden encontrarse convenios que tardan en publicarse entre 6-8 meses e, incluso, en ocasiones, la publicidad puede demorarse hasta un año (por ejemplo, los convenios entre el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo y diferentes CCAA

para el fomento de la innovación y el desarrollo tecnológico en la Comunidad Autónoma han tardado en publicarse en el BOE entre 10 y 12 meses). En algunos casos puede no ser infrecuente que el convenio se publique una vez que ya ha perdido su vigencia. La publicación de los convenios verticales en el BOE es una obligación legal. Ciertamente, la ley no prevé plazos, pero para cumplir con la finalidad de dicha norma deberían publicarse todos los convenios y a la mayor brevedad posible. Como se ha visto, el Estatuto de Autonomía de Cataluña –en una línea que parece están siguiendo otras propuestas estatutarias– determina plazos de publicación en Diario Oficial de la Comunidad y confiere a la publicación en el BOE la condición de eficacia del convenio a terceros. La ausencia de regulación de la Ley 30/1992 en este punto (ausencia de previsión de plazos y de los efectos de la publicación) parecen querer colmarse, en parte, en los nuevos textos estatutarios (no en cuanto a los plazos en el BOE que siguen sin estar determinados).

Actuaciones previstas en los convenios: principales novedades en el 2006

Los convenios son una técnica cuya característica más destacada es su polivalencia para encarar actuaciones muy diversas. Las innovaciones en el 2006 no radican tanto en el tipo de actuación pactada en sí misma (ya presente en años anteriores), cuanto en la aparición por primera vez en el 2006 de nuevos convenios (en muchos casos, nuevos convenios-tipo) que sirven a ese fin.

Acción integral sobre un sector: convenios sobre el Plan Avanza. En nuestro sistema, son pocos los convenios verticales que sirven para articular una actuación desde distintos frentes para abordar un problema transversal en el que confluyen títulos competenciales autonómicos. Se han utilizado alguna vez, como sucedió con los convenios para la erradicación de la encefalopatía espongiiforme (más conocida como crisis de las vacas locas), o para garantizar la ejecución de la Ley Orgánica sobre responsabilidad penal del menor. La implantación de la sociedad de la información es uno de esos ámbitos donde se requiere una actuación global, dadas las múltiples implicaciones que presenta (telecomunicaciones, educación, sanidad, administraciones públicas, inclusión de colectivos con necesidades especiales). Con esa finalidad, se aprueba el Plan Avanza (Plan 2006-2010 para el desarrollo de la Sociedad de la Información y de Convergencia con Europa y entre comunidades autónomas y Ciudades Autónomas). Al igual en casos anteriores (Plan *e-Europa*), dicho Plan trae causa de una iniciativa europea, el Plan i2010 de la Comisión Europea donde se insta a los Estados miembros a que definan sus prioridades con relación a la sociedad de la información. Se trata, pues, de un caso más, donde el factor europeo impulsa las relaciones de colaboración dentro del Estado autonómico. El Plan Avanza propone un modelo de ejecución en cooperación con las CCAA, como no puede ser de otra manera, en atención a los múltiples títulos competenciales que se ven afectados. Dicha ejecución se articula a través de convenios verticales que durante el 2006 se han firmado bilateralmente por el Estado y cada una de las CCAA. Básicamente, dichos convenios prevén unas líneas de actuación comunes (extensión del uso de las nuevas tecnologías en los hogares, implantación de dichas tecnologías en el ámbito

empresarial, en el ámbito educativo, ampliación de la calidad y oferta de los servicios prestados por las administraciones públicas telemáticamente, así como el impulso de infraestructuras de banda ancha). Dichos convenios prevén también un mecanismo de seguimiento formado por una comisión bilateral de composición paritaria y, además, un mecanismo multilateral como es la llamada mesa de Directores Generales, donde participa un miembro del Estado y todos los Directores Generales de la Consejería competente en cada Comunidad Autónoma. Hasta cierto punto, este aspecto es algo novedoso, ya que la regla general es, como se ha visto, constituir órganos de seguimiento bilaterales, en lugar de multilaterales, aunque el programa que el convenio desarrolla, en la mayoría de los casos, es un programa general en el que acaban participando la mayoría de las CCAA. Cabe destacar también que todos los convenios para el desarrollo del Plan Avanza han provocado una cascada de addendas para concretizar más acciones y los compromisos financieros (hasta tres y cuatro por cada convenio). De este modo, la ejecución del Plan Avanza con las CCAA ha generado un entramado de instrumentos cooperativos que empiezan con el convenio bilateral y prosiguen con varias addendas en desarrollo del mismo.

Impulso de acciones puntuales de carácter supraterritorial: convenios de cooperación territorial en materia educativa. En el 2006 han aparecido una serie de convenios verticales que responden a diferentes programas que se han lanzado destacadamente desde el Ministerio de Educación. Se trata de iniciativas que, en nuestro sistema, no se pactan sólo entre CCAA por más que sobre ellas recaen buena parte de las competencias en materia educativa. Más allá de las acciones acordadas, en la mayoría de los casos hay una transferencia de dinero del Estado a las CCAA que complementa la financiación de éstas a un proyecto concreto. También hay casos donde el convenio no implica transferencia directa por parte del Ministerio a una Comunidad, pero en cualquier caso se asumen compromisos de sufragar gastos, ya sea cuantificando compromisos o no. En cualquier caso, en todos esos supuestos, se trata de un *modus operandi* habitual donde la iniciativa la lidera el Estado y a ella se apuntan las CCAA, porque normalmente ya les viene hecho el programa y, además, consiguen una financiación adicional. La propia Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación, prevé que el Estado en colaboración con las CCAA desarrolle programas de cooperación orientados a objetivos educativos de interés general. En estos casos, los convenios sirven también para desarrollar un programa general, pero aquí ya no se trata de actuar desde distintos frentes sobre un sector, sino de llevar a cabo acciones puntuales que normalmente superan el marco territorial de una Comunidad. Dichos programas de cooperación territorial se articulan básicamente a través de cinco líneas de acción que tienen su correlato en convenios firmados bilateralmente con las CCAA.

Por una parte, el programa Escuelas Viajeras consiste en que grupos de alumnos procedentes de una comunidad recorren la ruta de Escuelas Viajeras en otras CCAA con el fin de potenciar el conocimiento de las diversas CCAA. Los convenios desarrollan las acciones concretas y especifican las aportaciones de las partes con la cuantificación concreta de los compromisos asumidos por cada una de ellas.

El programa de Aulas de la Naturaleza es un programa de integración que persigue la convivencia entre alumnos de régimen de enseñanza ordinario con alumnos de necesidades educativas especiales y ciertas discapacidades. Corresponde al Ministerio la selección de los alumnos, la organización de las actividades educativas, así como la contratación del equipo de personal encargado de llevar a cabo las actividades educativas, mientras que la Comunidad se compromete a ceder instalaciones, el mantenimiento de las mismas, así como prestar servicios relacionados con la estancia de los participantes. En dichos convenios se pacta una cofinanciación de las actuaciones acordadas y, para ello, se cuantifican las aportaciones de las partes.

El programa de Inmersión Lingüística tiene por objeto potenciar el aprendizaje de lenguas extranjeras, pero desarrollado en distintos puntos de la geografía española, con el fin de promover también la convivencia entre alumnos de otras CCAA. El Ministerio organiza las actividades educativas a realizar en distintos centros del Estado, prepara el material educativo y contrata el personal necesario para llevar a cabo tales actividades. Por su parte, la Comunidad se encarga de seleccionar a los alumnos y organizar el traslado de los grupos hasta el lugar donde se desarrollen las actividades. En este caso, no existe transferencia directa por parte del Ministerio a las CCAA.

El programa Rutas Literarias es un programa educativo dirigido a alumnado de segundo ciclo de Educación Secundaria Obligatoria que pretende promover el interés por la lectura mediante el desarrollo de una ruta literaria apoyada en textos de escritores cuya obra está vinculada con los lugares de la ruta que recorre. También en los convenios que desarrollan este programa se opta por una cofinanciación de las actuaciones y se cuantifican las aportaciones de las partes: el Ministerio sufraga gastos de alojamiento y ayudas de preparación y desplazamiento, mientras que la Comunidad asume los gastos correspondientes a preparación de personal preciso para el desarrollo del programa.

El Programa PROA (Programa de Refuerzo, Orientación y Apoyo) es otro de los proyectos de cooperación interterritorial entre el Ministerio y las CCAA para llevar a cabo medidas de apoyo a centros que reciben un alumnado en situación de desventaja educativa asociada a un entorno sociocultural deficitario. Los tres objetivos estratégicos son: acceso a una educación de calidad para todos, enriquecer el entorno educativo e implicar a la comunidad local. En los convenios que desarrollan esas actuaciones se suele pactar una cofinanciación al 50% por parte de cada una de las instancias suscriptoras.

Respuesta a situaciones de crisis: convenios en materia de inmigración con Canarias y con Ceuta y Melilla. Desde finales de los años noventa vienen aprobándose anualmente una serie de convenios en materia de inmigración: desde convenios muy genéricos (sobre actuaciones conjuntas en materia de acogida básica a inmigrantes), hasta otros textos centrados en algún aspecto más específico como la acogida, la integración o el soporte educativo (así, los convenios de atención a inmigrantes, refugiados, solicitantes de asilo y desplazados, o los suscritos para el desarrollo de actuaciones de acogida e integración de personas inmigrantes y de refuerzo educativo). Se trata de convenios-tipo que se suscriben desde 1998 y el 2000 con la mayoría de las CCAA y, básicamente, sirven para transfe-

rir dinero del Estado a las CCAA y complementar la financiación de éstas para llevar a cabo acciones puntuales en esta materia. Los convenios no son, pues, en este ámbito un instrumento para desarrollar una política concertada en un ámbito que precisa enfoques más globales, porque ni el Estado ni las CCAA pueden encarar solos las complejas consecuencias de la inmigración.

La ausencia de unas relaciones intergubernamentales fuertes y eficaces en materia de inmigración se muestra de forma palmaria no sólo en el contenido de esos convenios de suscripción generalizada por la mayoría de las CCAA, sino también con la presencia en el 2006 de una serie de convenios en esta materia que responden a la necesidad de hacer frente a una situación de crisis en determinados puntos del territorio español. Los episodios de Ceuta y Melilla, así como la crisis de los cayucos en verano de 2006 en Canarias han motivado la suscripción de convenios bilaterales con esta Comunidad y dichas Ciudades Autónomas.

Por un lado, se han suscrito sendos Convenios de colaboración entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y Ceuta y Melilla para el desarrollo de programas de integración social y mantenimiento de los servicios públicos básicos para atender las nuevas necesidades generadas por la población inmigrante tras los acontecimientos ocurridos. Se trata, de nuevo, de convenios con un contenido genérico (atención de necesidades básicas, refuerzo de servicios sociales, apoyo a ONGs y acciones que favorezcan la integración), que sirven básicamente para transferir a las Ciudades Autónomas recursos estatales para paliar las carencias detectadas (1.500.000 euros para cada ciudad).

El incremento, significativo de la llegada de los inmigrantes en especial a las costas de Tenerife en el verano de 2006 ha propiciado la firma del Convenio marco entre la Administración General del Estado y Canarias para la atención de inmigrantes llegados a las costas de dicha Comunidad. Dicho convenio desarrolla uno de los puntos del Plan Conjunto de Actuación en Materia de Inmigración entre la Administración General del Estado y Canarias, pieza básica de las relaciones cooperativas entre ambas instancias, pero sus compromisos son bastante genéricos: mejorar la coordinación, los protocolos de actuación y la atención a pie de playa en el marco de una subvención nominativa a la Cruz Roja (por un importe de 1 millón de euros) para atender a los inmigrantes llegados a las costas españolas.

El recurso a los convenios para instrumentar actuaciones de urgencia se ha producido ya antes en alguna ocasión, aunque en otros ámbitos. En cualquier caso, estos convenios en materia de inmigración son poco más que parches para encarar una realidad compleja como la que representa este fenómeno transversal en el que confluyen distintos títulos competenciales en atención a los múltiples frentes que presenta. Esos convenios reflejan la precariedad de las relaciones cooperativas en este ámbito y la necesidad de recurrir a esta técnica para desarrollar políticas y líneas de acción concertadas en esta materia y no sólo con carácter de urgencia.

Racionalización de recursos: convenios multilaterales para proyectos de investigación agraria. La racionalización de recursos y la compensación de cargas es una de las funciones más habituales de convenios. Entre los convenios que en el

2006 sirven primordialmente a estos fines destacan dos convenios para llevar a cabo sendos proyectos en materia de investigación agraria. Se trata, además, de convenios formalmente multilaterales, esto es, firmados como tales por el Estado con varias CCAA a la vez. Por una parte, consta el Convenio de colaboración donde participan el Instituto Nacional de Investigación y Tecnología Agraria y Alimentaria, dos CCAA, Andalucía y la Comunidad Valenciana (a través de dos organismos autónomos), y empresas del sector, para la realización de un proyecto de obtención de variedades de fresa. En realidad, este convenio prorroga un texto anterior entre las mismas partes. El objeto de este nuevo convenio es dar continuidad a un proyecto que ha permitido poner en común recursos de todas las partes implicadas para llevar a cabo un objetivo común. Racionalizar y optimizar recursos sumando esfuerzos es el objetivo que también persigue el Convenio de colaboración entre el Instituto Nacional de Investigación y Tecnología Agraria, dos CCAA (Murcia y la Comunidad Valenciana), así como la Universidad Politécnica de Madrid, y el Consejo Superior de Investigaciones Científicas, para la realización del proyecto denominado «cultivos halotolerantes para una agricultura sostenible». Se trata de una cooperación científica entre grupos de investigación con el fin de alcanzar objetivos que difícilmente podrían acometerse sin esa acción en común. Como es sabido, los convenios formalmente multilaterales son muy excepcionales en nuestro sistema. Con estos dos casos se constata no sólo su carácter excepcional, sino también el hecho de que la opción por la firma multilateral parece consolidarse especialmente en el caso de proyectos de investigación agraria, aunque son muchos los ámbitos donde esta vía sería plausible, ya que los convenios multilaterales como tales están claramente infrautilizados en nuestro sistema.

Intercambio de información y apoyo técnico: convenios sobre mercados de aceite de oliva y aceitunas de mesa. El auxilio administrativo en sus dos vertientes, tanto de intercambio de información, como de apoyo técnico, constituye también el contenido principal de muchos convenios. Esta técnica viene siendo utilizada para establecer los presupuestos técnicos que hacen posible ese intercambio de información (aplicaciones informáticas, sistemas de acceso a bases de datos), o bien para articular procedimientos de información de una instancia a otra. Hay convenios que llevan repitiéndose año tras años, que de nuevo parecen en el 2006, cuyo contenido principal es el intercambio de información, como sucede con los convenios en materia de estadísticas agraria y pesquera o los convenios sobre farmacovigilancia que vienen suscribiéndose desde los años ochenta. Justamente, este tipo de acciones son el contenido principal de un nuevo convenio-tipo que aparece en el 2006. Se trata del Convenio de colaboración entre el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y un buen número de CCAA en materia de controles, información y seguimiento de los mercados del aceite de oliva y de las aceitunas de mesa. A través del mismo se pretende establecer un sistema de acceso a las bases de datos de la Agencia para el Aceite de Oliva para que la Comunidad suscriptora pueda disponer de información sobre la producción, existencias y movimientos de aceite de oliva y de aceituna de mesa, procedente de las declaraciones formuladas por los titulares de instalaciones que se encuentren en su territorio, así como implantar un procedimiento para que la Comunidad esté informada de las actuaciones de control que dicha agencia lleve a cabo en las instalaciones situadas en su territorio, así como el resultado de las mismas.

La mejora de los sistemas de información entre administraciones es una consecuencia de las previsiones contenidas en un reglamento estatal (Orden APA/2677/2005) sobre la obligación de los titulares de todas las instalaciones de aceite de oliva y de aceituna de mesa de formular declaraciones mensuales a la Agencia para el Aceite de Oliva que permita completar los controles de las ayudas a las campañas de comercialización. Dicha norma estatal trae causa, a su vez, de una norma europea (Reglamento (CE) nº 865/2004). Este convenio entre el Estado y las CCAA sirve, pues, para articular entre ambas instancias un auxilio administrativo, que viene exigido en último término por normas europeas. Se trata de un caso más donde el factor europeo, en este caso, específicamente, el derecho comunitario, fomenta la cooperación dentro de un Estado miembro con una estructura territorial políticamente descentralizada.

Órganos comunes: convenios para la creación de órganos de cooperación y consorcios. Los convenios pueden servir para constituir órganos comunes. Se trata de un tipo de acción que año tras año aparece pero de una forma bastante puntual y ligada sobre todo a acontecimientos culturales. En el 2006 son pocos los convenios que sirven para crear órganos comunes de gestión. Los más destacados son el Convenio entre el Estado, la Junta de Galicia y diferentes entes locales para el consorcio «Galicia 2005. Vuelta al mundo en vela», así como el Convenio vertical suscrito con la Comunidad de Cantabria y varios entes locales para la creación del consorcio «Año Jubilar Lebariego». Una mención aparte merecen los convenios firmados entre el Estado y las CCAA por las que transcurre la Vía de la Plata, una ruta cultural y turística que transcurre por seis CCAA. El objeto de dichos convenios es constituir un órgano de cooperación en el que estén representadas todas las comunidades autónomas por cuyos territorios discurre la Vía de la Plata, junto con el Ministerio de Cultura y los demás departamentos de la Administración General del Estado que, por razón de sus competencias, aseguren un respaldo del Estado al impulso y a la consolidación del itinerario de la Vía de la Plata como realidad cultural y turística. Sin embargo, en tanto dicho órgano se constituye, las partes pactan acciones que permitan configurar un nivel común de partida para formular propuestas y acometer acciones integradas que favorezcan la vertebración del itinerario. En este caso, el convenio no crea directamente el órgano, sino que representa un paso previo para la constitución del mismo. Se trata, además, de un ámbito especialmente propicio para crear dicho órgano con base en un convenio formalmente multilateral, como ha sucedido en otras ocasiones (así, el Convenio para la constitución del consorcio Alberguismo Juvenil donde participan buena parte de las CCAA). En cualquier caso, este episodio también muestra la dificultad en nuestro sistema de concebir relaciones de colaboración sin la presencia del Estado, seguramente porque la presencia del poder central en una relación convencional va muy ligada a una financiación interesante para las propias CCAA.

Sectores de la actividad convencional

La actividad convencional se caracteriza por una importante sectorialización. Ello es lógico, ya que el sector, mejor dicho, el régimen competencial sobre un sector determina claramente tanto el volumen de la colaboración (mucho o poca),

como la propia técnica (convenios, planes y programas conjuntos, conferencias sectoriales). Los convenios entre el Estado y las CCAA son un instrumento de cooperación predominantemente de orden financiero que, aunque parezca paradójico, donde más se produce no es aquellos ámbitos donde hay una interrelación competencial, sino justamente en aquellos sectores donde las CCAA disponen de competencias exclusivas. En nuestro sistema los convenios verticales se han convertido en una técnica fundamentalmente para territorializar subvenciones del Estado a las CCAA. El Tribunal Constitucional ha señalado de forma recurrente (entre otras, STC 13/1992, de 6 de febrero) que el Estado puede consignar subvenciones en sus presupuestos generales, pero debe dejar un margen de acción a las CCAA para concretar con mayor detalle el destino de esas ayudas. Sólo en esos términos no se produciría una invasión competencial por la vía financiera. Los convenios se utilizan, pues, como un instrumento para concretizar esas acciones en cuanto acuerdo de voluntades entre el Estado y las CCAA. El convenio vertical especifica reglas de reparto fijadas normalmente en Conferencia Sectorial y, por tanto, pactadas o por lo menos conocidas por todos (criterios de población, factores específicos de una comunidad...). Resulta difícil cuantificar el dinero que se compromete a través de convenios (en estas crónicas se valoran convenios publicados en el BOE en el año en curso, lo que implica que hay convenios que corresponden al ejercicio anterior y, por tanto, no es posible hacer valoraciones presupuestarias ajustadas que sólo pueden hacerse con el examen de anualidades completas). El MAP, que es quien dispone de la mayor información sobre este extremo, ha realizado en su último *Informe* unas exhaustivas e interesantes consideraciones sobre la auténtica dimensión financiera de los convenios verticales, afirmando que los flujos dinero a través de convenios no son especialmente importantes, ya que la aportación total Estado en los convenios autorizados en 2004 asciende a 2.172.499.541'09 euros, una cantidad que, según parece, no resulta de especial trascendencia sobre todo si se compara con el total del presupuesto de ingresos autonómicos (*vid. Las Relaciones de Colaboración Estado-Comunidades Autónomas. Informe del MAP anual 2004*).

Servicios sociales el sector líder de la actividad convencional. Sin duda, *servicios sociales* es el sector donde, como viene siendo habitual, más convenios se suscriben (287 frente a los 252 del año anterior). De nuevo, crece el número de convenios, pero no de una forma desmesurada, sino que se mantiene un volumen relativamente estable sólo ligeramente mayor que el año anterior. Se trata de un sector claramente de convenios-tipo, donde participan la mayoría de las CCAA. En el 2006 aparecen algunos convenios nuevos de este estilo, cuya irrupción ha motivado el crecimiento de este año, en particular en materia de mujer, como son los convenios para llevar a cabo el programa de estancias de tiempo libre para mujeres con hijos, exclusivamente a su cargo y el suscrito para la realización de actuaciones encaminadas a garantizar a las mujeres víctimas de violencia de género el derecho a la asistencia social integral. La formación de un sustrato de convenios constituido por programas «históricos», que se renuevan cada año, y a los que se van sumando otros se observa de forma meridiana en materia de servicios sociales, ya que se trata de un sector donde la intervención prestacional debe atender múltiples frentes que, además, no cesan de crecer: en el 2006 continúan los convenios-tipo que aparecieron en los años ochenta (prestaciones básicas ser-

vicios sociales a las corporaciones locales, programas específicamente dirigidos a mujeres, infancia, atención a familias en situaciones especiales), a los que se han ido sumando en los años noventa los programas en materia de voluntariado, discapacitados, tercera edad, inmigración (sector emergente que aparece en la actividad convencional a finales de los años noventa), así como nuevas situaciones a partir de 2000, la consolidación de inmigración, situaciones de dependencia, medidas distintas del internamiento para menores infractores, conciliación de la vida laboral y familiar, atención a víctimas de la violencia de género. La actividad convencional en este ámbito denota dos cosas. Por un lado, una amplia continuidad de programas y la consolidación del convenio como instrumento para articular una acción concertada entre el Estado y las CCAA. Y, por otro, el tipo de colaboración entre ambas instancias, ya que se trata claramente de una cooperación de orden financiero. El contenido de la inmensa mayoría de estos convenios es distribuir flujos de dinero. Normalmente, se trata de un modelo de cofinanciación de programas que, en su momento, ha lanzado el Ministerio y que se han presentado a las CCAA en Conferencia Sectorial. El hecho de que actividad convencional más numerosa se centre en servicios sociales revela también que el grueso de este tipo de colaboración de orden financiero se concentra en un sector claramente de competencia exclusiva de las CCAA. El convenio como mero instrumento para territorializar subvenciones del Estado a las CCAA tiene su exponente más claro en el sector de servicios sociales. Por lo común, un acuerdo de la Conferencia Sectorial en esta materia provoca una cascada de convenios cada año en este ámbito (así, Acuerdo del Consejo de ministros, de 21 de abril de 2006, por el que se formalizan los criterios de distribución, así como la distribución resultante para el año 2006 de los compromisos financieros aprobados en la Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales, en su reunión de 30 de marzo de 2006, BOE 23 de mayo de 2006). Como se ha señalado, resulta difícil valorar en qué medida ese dinero es importante para las CCAA y puede mediatizar políticas autonómicas. En los términos vistos, según datos del MAP parece que no son cantidades significativas. Más allá de ello, durante este año se ha aprobado la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, que asigna un importante papel a las relaciones intergubernamentales entre el Estado y las CCAA y, en particular, a los convenios verticales, ya que prevé un régimen de cooperación y financiación entre la Administración General del Estado y las CCAA. Los convenios verticales se prevén como la técnica para articular un segundo nivel de protección frente al primero financiado únicamente por el Estado, una previsión legislativa que tendrá seguramente su reflejo en la actividad convencional de años posteriores.

Crecimiento de convenios en educación y cultura. Sin duda, en materia de *educación* se ha producido en el 2006 una eclosión de la actividad convencional (236 frente a los 52 de 2005). Dentro de este sector, se viene incluyendo en las crónicas de este *Informe* también deportes e investigación. Estos dos subsectores eran los que acaparaban más convenios habitualmente. En materia de investigación, en el 2006 aparece el Protocolo General por el que se establece la colaboración entre el Ministerio de Educación y Ciencia y diversas CCAA en el Programa de Incentivación de la Incorporación e Intensificación de la Actividad Investigadora

(Programa I3). El Protocolo General es un tipo de pacto previsto para los casos en que se establecen pautas de orientación política sobre la actuación de cada administración en una cuestión de interés común o fijan el marco general para una colaboración que debe concretizarse *a posteriori* (art. 6.4 Ley 30/1992 tras su reforma por la Ley 4/1999). Normalmente, los Protocolos Generales traen causa de un plan o programa conjunto, de modo que la secuencia cooperativa acostumbra a ser: la aprobación de un plan o programa conjunto sobre una materia, la suscripción de un Protocolo General (antesala de la firma de un convenio) y, por último, el Convenio específico a través del cual las CCAA interesadas participan en líneas de acción previstas por el Plan. Como se ha puesto de manifiesto en crónicas anteriores, los Protocolos Generales, y los planes y programas, están teniendo en los últimos años un papel destacado en materia de investigación. El plan o programa conjunto es aquí una técnica propicia para articular el ejercicio del régimen competencial sobre este sector (competencia del Estado sobre fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica), aunque todavía no ha sido suficientemente explorada toda su potencialidad, especialmente importante en un ámbito donde resulta tan preciso no desperdiciar recursos. Los planes y programas conjuntos en materia de investigación, y el resto de instrumentos cooperativos que los desarrollan, funcionan –por ahora– sobre todo como soporte para el establecimiento de mecanismos de cofinanciación. En el subsector de deportes, en el 2006 se atisban poquísimas novedades. Nuevamente, aparecen convenios ya clásicos en nuestro panorama cooperativo, como son que se firman anualmente para sufragar los gastos de gestión y equipamiento en Centros de Tecnificación Deportiva o de Alto Rendimiento, así como para realizar el Censo de Instalaciones Deportivas. Al igual que sucede en materia de servicios sociales, la actividad convencional –de contenido marcadamente financiero– se articula sobre un sector de competencia exclusiva de las CCAA. Con un contenido similar y en un supuesto competencial parecido, se encuentran la gran mayoría de los múltiples programas de cooperación territorial en materia educativa que han aparecido por primera vez –al menos en el BOE– este año. Dichos programas, impulsados por el Ministerio de Educación, y ya comentados en el epígrafe anterior, responden a convenios-tipo o de suscripción múltiple, cuya irrupción en el panorama convencional constituye una auténtica novedad este año, tanto por el sector sobre que se proyectan, como por su destacado número (Escuelas Viajeras, Rutas Literarias, Aulas de la Naturaleza, Programa de Inmersión Lingüística, Programa PROA).

El sector de *cultura* adquiere también en el 2006 un protagonismo en el conjunto de la actividad convencional (98 convenios en el 2006). Se trata de un ámbito donde siempre ha habido convenios, pero anteriormente con unas dimensiones más reducidas, acotados más bien a convenios para llevar a cabo acciones singulares de interés exclusivo para una Comunidad, para la constitución de consorcios –muy habituales como se vio en el materia cultural– y, para acometer algún proyecto a través de la técnica del convenio de suscripción múltiple, aunque en este ámbito ese tipo de convenios no se halla tan difundido como en otros sectores. En el 2006, los convenios siguen sirviendo para esos mismos fines, pero aparecen nuevas acciones en materia cultural que se han formalizado a través de convenios verticales. En unos casos, se trata de acciones de fomento cultural, donde acos-

tumbra a existir, un elemento de supraterritorialidad como los convenios suscritos de forma bilateral (aunque se trata de un proyecto materialmente multilateral) entre el Ministerio de Cultura y seis CCAA para la promoción y consolidación de la Vía de la Plata como itinerario cultural, ya comentados en el epígrafe anterior. En otros supuestos, se trata de llevar a cabo un proyecto de interés común para ambas partes donde las dos instancias pueden ser competentes, de modo que se necesitan o comparten un objetivo común. En ese sentido, al igual que en años anteriores, se registran convenios en materia de bibliotecas, archivos y museos. Se trata de un ámbito donde pueden coexistir estructuras estatales y autonómicas y donde existen objetivos comunes. Así, en el 2006 se renuevan convenios ya conocidos, como los suscritos para realización del Catálogo Colectivo Patrimonio Bibliográfico, el Censo del Patrimonio Documental, la explotación conjunta de la aplicación de gestión museográfica Domus (todos ellos presentes en años anteriores). Sin embargo, como novedad, aparecen dos convenios-tipo formalizados bilateralmente con la mayoría de las CCAA que justamente por ello incrementan de forma cuantitativa las dimensiones de la actividad convencional en este sector. Por un lado, se trata del Convenio para la elaboración del Inventario General de Bienes Muebles del Patrimonio Histórico Español en posesión de instituciones eclesiásticas a través del cual las CCAA se comprometen a cumplimentar las fichas que el Ministerio de Cultura ha elaborado para la realización de dicho inventario. Asimismo, hay que destacar como novedad el Convenio suscrito por buena parte de las CCAA para distribuir un crédito que permita la adquisición de fondos bibliográficos para la mejora de bibliotecas públicas, en virtud del cual se territorializa un crédito consignado en los presupuestos del Ministerio de Cultura para llevar a cabo el Plan de Fomento de la Lectura 2005-2006. Este convenio constituye un caso claro donde el Ministerio mediante la cofinanciación de proyectos incentiva una línea de actuación común en todo el territorio.

Consolidación de la actividad convencional en sanidad y agricultura. Sanidad es otro de los sectores tradicionalmente puntero en la actividad convencional entre el Estado y las CCAA (108 convenios publicados en el 2006). Las áreas de actuación donde se produce la actividad convencional dentro de este ámbito son muy diversas y con regímenes competenciales también distintos. Los convenios constituyen año tras año un instrumento muy habitual para formalizar líneas de cooperación muy variadas entre el Instituto de Salud Carlos III, auténtico promotor de la colaboración vertical en este sector, y las CCAA en materia de formación e investigación sanitaria, un ámbito donde ambas partes disponen de título competencial. En el 2006, este organismo autónomo dependiente del Ministerio de Sanidad ha impulsado varios convenios con diversas CCAA sobre constitución de unidades docentes, programación de actividades conjuntas, o realización de cursos para sobre especialidades médicas. Uno de los convenios más destacados, impulsado por este Instituto, es el suscrito con la mayoría de las CCAA para el establecimiento de un centro colaborador en España del Instituto Joanna Briggs, un reputado Instituto australiano dedicado a la investigación en materia de enfermería. Se trata de un proyecto que aparece en el 2004, del que se ha dado noticia en las crónicas los últimos años, cuya singularidad radica en que el primer convenio formalizado en 2004 para llevar a cabo dicho proyecto fue suscrito como

un convenio multilateral (firmado por Cataluña, Aragón y Galicia). Sin embargo, en el 2005, y masivamente en el 2006, ese mismo proyecto se ha suscrito ya de forma bilateral por la mayoría de las CCAA. La suscripción multilateral de este convenio representó una iniciativa destacada, ya que este tipo de pactos son algo muy aislado en nuestro sistema. Posiblemente, la preferencia por la suscripción bilateral –que permite cuantificar en cada caso la aportación de las partes– ha llevado a que ese proyecto se formalice entre el Estado y cada una de las CCAA, aunque materialmente sea un proyecto multilateral, como muestra el hecho de que la supervisión del convenio se encomienda a un órgano formado por un representante del Instituto de Salud Carlos III y representantes de todas las CCAA asociadas a este proyecto. Otro convenio impulsado por este Instituto que aparece como novedad en el 2006 es el *Convenio específico para la estabilización de investigadores e intensificación de la actividad investigadora en el Sistema Nacional de Salud*. Se trata de un convenio de suscripción múltiple a través del cual las CCAA interesadas (buena parte de ellas) concretizan acciones especiales en materia de investigación en el ámbito sanitario, previstas en el Plan Nacional de Investigación y Desarrollo e Innovación (I+D+I) 2004-2007, así como la correspondiente financiación a cargo mayoritariamente del Instituto de Salud Carlos III. Más allá del ámbito de investigación sanitaria, en el sector sanidad hay otras áreas de actuación donde se renuevan relaciones convencionales con una cierta trayectoria y donde la financiación corre a cargo, en muchos casos, del Estado. Se trata de tres grandes subsectores. Por un lado, en materia de productos farmacéuticos destacan los convenios en materia de farmacovigilancia entre la Agencia Española del Medicamento del Ministerio de Sanidad y Consumo y las CCAA, mediante el cual las CCAA asumen la obligación de informar al Estado sobre productos farmacéuticos. Por otra parte, se registran los múltiples convenios firmados por las CCAA y distintas mutualidades de funcionarios para articular la prestación sanitaria por los servicios públicos de salud de las CCAA a mutualistas y beneficiarios de MUFACE, MUGEJU e ISFAS. Asimismo, en materia de drogodependencias, también en el 2006 aparecen una sucesión de convenios entre el Estado y buena parte de las CCAA para desarrollar el Plan Nacional sobre Drogas, cuyo contenido es casi exclusivamente fijar la cuantía que el Estado se compromete a transferir a las CCAA firmantes.

Agricultura es habitualmente otro de los sectores donde más actividad convencional existe (2006: 49 convenios). En términos generales, los convenios en este ámbito mantienen un volumen similar al de años anteriores, la mayoría responden a convenios-tipo y son también muy estables en cuanto a las líneas de acción. En ese sentido, en el 2006 se mantienen líneas de años anteriores, como son la cofinanciación de los trabajos de control asistido por teledetección de las superficies de determinados regímenes comunitarios de ayudas en los sectores de los cultivos herbáceos y la que se lleva a cabo anualmente en materia de estadística e información agraria, pesquera y alimentación. La novedad más significativa en este ámbito es la aparición del *Convenio en materia de controles, información y seguimiento de los mercados del aceite de oliva y de las aceitunas de mesa*, que ha sido objeto ya de un comentario específico. Como se vio, en este caso, pero también en buena parte de los convenios en este ámbito, sirven para establecer instrumentos de cooperación directamente o indirectamente exigidos por la política

agraria europea y normas comunitarias en desarrollo de la misma. Más allá de esas actuaciones basadas en convenios-tipo, específicamente, en el 2006 aparecen también en materia de agricultura dos Convenios de encomienda de gestión entre el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y dos CCAA (Extremadura y Castilla y León) para la realización de los trabajos relacionados con los preceptivos exámenes técnicos para el registro de variedades vegetales. Este tipo de convenios son una figura expresamente prevista en la Ley 30/1992 (art. 15.4). Tales convenios se formalizan entre el Estado y las CCAA para pactar que una instancia realice actividades de carácter material, técnico o de servicios que, en realidad, corresponderían a la otra, por razones de eficacia o cuando se carezcan de los medios técnicos necesarios para su desempeño. La parte que encomienda determinadas actividades acepta que quien asume la encomienda de gestión realice las acciones pactadas. Los convenios de encomienda de gestión bastante excepcionales en nuestro sistema y, justamente, variedades vegetales es uno de los ámbitos donde más se han producido (*vid.* crónica de este Informe correspondiente a 2003). Se trata de un convenio donde el Ministerio encomienda a sendas CCAA la realización dicho proyecto al disponer aquellas de medios materiales y personales con una duración de cuatro años. El principal problema que pueden plantear los convenios de encomienda de gestión es hasta qué punto pueden representar una cesión de competencias. En el Derecho comparado, estas objeciones se han resuelto con el principio teórico de la indisponibilidad de las competencias: esto es, se entiende que a través de esos convenios nunca se pacta una transferencia de la titularidad de una competencia (que es indisponible), sino una forma del ejercicio de la misma durante un tiempo. Este es el argumento teórico que se utiliza desde hace tiempo para salvar la constitucionalidad de este tipo de acciones. Se trata de un criterio que dogmáticamente puede ser discutible en ciertos supuestos, de ahí la necesidad de un examen caso por caso, valorando la intensidad de la encomienda, así como la duración de la misma en el caso de pactarse por muchos años o de forma indefinida.

Sociedad de la información y nuevas tecnologías sector emergente. El sector de *Sociedad de la información y nuevas tecnologías* está adquiriendo una notable importancia y una autonomía propia en las relaciones convencionales entre el Estado y las CCAA. Como se vio, la implantación de la sociedad de la información exige una intervención de los diferentes poderes públicos sobre una pluralidad de frentes donde confluyen títulos competenciales estatales autonómicos. Además, dichos convenios son también el reflejo último de una colaboración dentro del Estado autonómico impulsada por los sucesivos Planes que la Unión Europea lleva aprobando desde el 2000 para el desarrollo de la Sociedad de la información en los países miembros. Como ya se ha visto, el Plan Avanza ha provocado la aprobación de una cascada de instrumentos convencionales, que, además, como singularidad representan, en los términos ya vistos, una acción integral en un sector. Dicho Plan y dichos convenios suceden a otros convenios anteriores como los de Internet en el Aula o Ciudades Digitales. Más allá de esos convenios-tipo, cada año, también el 2006, se registran proyectos singulares que afectan sólo a una Comunidad, cuyo común denominador, es la implantación de las nuevas tecnologías en la Administración de Justicia (por ejemplo, en el 2006: los Convenios suscritos por el Ministerio de Justicia con la Generalidad de Cataluña para la

implantación y ejecución de la presentación telemática de escritos y notificaciones en las oficinas judiciales de Cataluña, el mismo Ministerio con Andalucía y el Consejo General del Poder Judicial para la aplicación de medios y sistemas informáticos de la Sección Séptima de la Audiencia Provincial de Málaga, con sede en Melilla, el Ministerio con Cantabria para la sustitución del sistema de videograbación en los órganos judiciales del orden civil del Partido Judicial de Santander y la implantación de un sistema de videoconferencia en órganos judiciales de la Comunidad de Cantabria, con el País Vasco sobre cesión de uso de la infraestructura jurídica del sistema informático procesal, así como el Ministerio, con Fiscalía General del Estado y Andalucía, para la cesión de los derechos de uso de los programas de aplicación de gestión procesal de las fiscalías a favor de la Junta Andalucía). En muchos casos, el interés de las acciones pactadas es meramente técnico, pero se trata de una cooperación de contenido tecnológico que posibilita el uso de un recurso técnico de interés mutuo.

Otros sectores. La actividad convencional se está desarrollando de forma notable en materia de *medio ambiente*. En el 2006 no aparecen grandes novedades en este sector (41 convenios). Los convenios formalizados dan continuidad a líneas de acción iniciadas en años anteriores, que, además, frecuentemente traen causa de un Plan. Durante este año, los convenios y sus addendas sirven para desarrollar líneas del Plan Nacional de Recuperación de Suelos Contaminados o del Plan Hidrológico-Forestal y de Restauración de cauces y enclaves naturales. En estos casos, se aprecia también la incidencia de la Unión Europea en las relaciones intergubernamentales, en general, y los convenios, en particular. En dichos convenios se pactan actuaciones medioambientales específicas a desarrollar por las CCAA y la aportación financiera del Estado, que, a su vez, presenta la solicitud de cofinanciación a la Unión Europea. De ahí que en los textos de estos convenios se suela incluir una cláusula según la cual la efectividad del presente convenio queda sujeta a la condición suspensiva del cumplimiento de los requisitos exigidos para su financiación con cargo a los fondos FEDER de la Unión Europea. Más allá de estos convenios, en el 2006 aparece un tipo de pacto llamado Acuerdo voluntario firmado por el Ministerio de Medio Ambiente con varias CCAA de forma bilateral (Aragón, Cataluña, Galicia y Cantabria) y empresas privadas radicadas en las respectivas CCAA para la protección ambiental y el control de emisiones del sector Cloro-Álcali Español. Se trata de una curiosidad en cuanto a la terminología del pacto y a las acciones pactadas. Al texto, según consta en el mismo, se le da publicidad en cumplimiento de lo establecido en el artículo 8.2 de la Ley 30/1992 (norma que prevé la obligación de publicar los convenios verticales en el BOE), de modo que parece dársele la tramitación prevista para los convenios entre Estado y CCAA en dicha norma. Ahora bien, el pacto se denomina «acuerdo voluntario», mientras que la Ley 30/1992 sólo prevé como figuras convencionales el convenio de colaboración (si se quiere una vinculación jurídica) y el Protocolo General (si se opta por una vinculación no jurídica). Este pacto sólo plasma un compromiso de las empresas suscriptoras de reducir los niveles de emisión establecidos en la legislación vigente y superiores a los previstos en este acuerdo y, sin perjuicio de lo que establezca la administración competente con respecto a sus facultades de autorización, vigilancia e inspección. Cabe plantear hasta qué punto este pacto es realmente un convenio a los efectos

de la Ley 30/1992. En cualquier caso, su contenido parece más próximo al de un Protocolo General que al de un convenio de colaboración. Posiblemente el término «acuerdo voluntario medioambiental» responde a una terminología quizá más habitual del sector de medio ambiente, pero que no coincide con la prevista por la Ley 30/1992 cuando se trata de formalizar relaciones interadministrativas. Más allá de esta curiosidad, en el 2006 aparece también en materia medioambiental, concretamente en el subsector de aguas, un convenio de encomienda de gestión (muy habituales en otros años sobre esta materia), como es el convenio de colaboración entre el Ministerio de Medio Ambiente y la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha por el que se encomienda a ésta la explotación, mantenimiento y conservación de las obras e instalaciones del sistema de abastecimiento a la Mancomunidad de aguas del río Tajuña Almoguera-Mondejar.

La actividad convencional sigue encontrando en el 2006 un ámbito de actuación en materia de *industria* (25 convenios). En la misma tónica iniciada y comentada en el 2005, los convenios se centran sobre todo en la realización de planes de mejora de la calidad del servicio eléctrico en las diversas CCAA firmantes. La novedad más destacada en este sector es la aparición de un nuevo convenio-tipo para el fomento de la innovación y el desarrollo tecnológico en las CCAA. Se trata de un convenio suscrito por la mayoría de las CCAA donde ambas partes acuerdan líneas de actuación para incrementar el nivel tecnológico de las empresas españolas a través del intercambio de información y apoyo técnico entre ambas partes. En el sector *trabajo* (22 convenios) se ha incrementado el recurso a los convenios. No se trata de un ámbito especialmente prolífico para la actividad convencional, ya que, al corresponder al Estado buena parte de las competencias en muchos casos, son pocos los ámbitos de coincidencia entre ambas instancias que propicien la suscripción de convenios. En el 2006 aparece como novedad uno de esos ámbitos de coincidencia tan escasos en este sector, en concreto, en materia de control de la incapacidad temporal. A tal efecto, se ha suscrito un convenio puntual con alguna Comunidad para llevar a cabo un programa piloto para el estudio de lo comportamiento en esos procesos, así como un convenio-tipo para el control de la incapacidad temporal firmado por la mayor parte de las CCAA. En este último caso, el convenio es el instrumento para poner a disposición de las CCAA un crédito consignado en el presupuesto del Instituto Nacional de la Seguridad Social para todas las CCAA (salvo Navarra y País Vasco) en el marco del Plan anual de actuaciones de modernización y mejora de la gestión de la incapacidad temporal y la racionalización del gasto de la prestación. En el sector de *turismo* (18 convenios) siguen apareciendo en el 2006 convenios «históricos» en el panorama de la actividad convencional –se suscriben desde el inicio del funcionamiento del Estado autonómico– como son los firmados para el desarrollo del Plan de dinamización o de excelencia turística. Se trata de nuevo de un ámbito de competencia exclusiva de las CCAA donde se acude de forma recurrente a la colaboración convencional y donde el Estado complementa la financiación de determinadas acciones de promoción turística. En materia de *comercio* en el 2006 aparece como novedad el Convenio para el desarrollo del Plan de mejora de la calidad en el comercio. En realidad, se trata de una novedad relativa, ya que es un convenio-tipo que sustituye al que en años anteriores desarrollaba el Plan marco de modernización del comercio interior.

Otros sectores donde la actividad convencional es ya mucho más reducida son *Administraciones Públicas* y *estadística*. En el primer caso, consta el convenio marco entre la Administración General del Estado y algunas CCAA para la implantación de una red de Oficinas Integradas de Atención al Ciudadano en el ámbito territorial de las CCAA, así como diversos convenios puntuales en materia de Administración de Justicia y Penitenciaria. Por su parte, *estadística* es este año un sector de colaboración convencional muy residual donde no hay novedades, más allá de la renovación anual de determinados proyectos estadísticos ya presentes en años anteriores (entre otros, la encuesta de calidad de vida en el trabajo, la encuesta de financiación y gastos de las enseñanzas privadas, la encuesta sobre equipamiento y uso de las tecnologías de información y comunicación en los hogares, o la estadística sobre bibliotecas).

Convenios entre comunidades autónomas

2006 un año prolífico para los convenios entre CCAA. Por lo pronto, 2006 representa un año récord para la cooperación convencional interautonómica. En efecto, en el 2006 se han enviado al Senado 7 convenios entre CCAA para su tramitación a los efectos del artículo 145.2 CE. Es sabido que existe mucha más colaboración entre CCAA que aquella que se acaba formalizado a través de convenios (consorcios interautonómicos, como el del Valle del Ebro, o la creciente concertación interautonómica generada a raíz del acuerdo de la CARCE de 2004 para la configuración de la posición común de las CCAA, *vid.* sobre ello las crónicas en este mismo *Informe* correspondientes a 2006 de los Profesores Tomàs Font y Javier Donaire, respectivamente). Sin embargo, nunca antes se recuerda que, en un mismo año, los convenios entre CCAA hayan sobrepasado la media docena. Lógicamente, cabe saludar que las CCAA encuentren ámbitos de acción conjunta, ya que lo extraño es que no los hallen y sea tan difícil en nuestro sistema concebir las relaciones cooperativas sin la presencia del Estado central.

A esa activación de los convenios entre CCAA puede haber contribuido una creciente proclividad de las CCAA a entablar y formalizar relaciones entre ellas. Justamente, en el último debate sobre el Estado de las Autonomías (de 2005) algunos presidentes autonómicos verbalizaban la importancia que conferían a la cooperación interautonómica y su intención de potenciarla (en particular, de forma muy explícita, los presidentes del Principado de Asturias, Sr. Álvarez Areces, y el de Castilla y León, Sr. Herrera Campo (DOCG-Senado 8 noviembre de 2005, págs. 69 y 35, respectivamente). Esa toma de conciencia de la importancia de las relaciones entre CCAA es fundamental, ya que el presupuesto de cualquier relación cooperativa es tener la predisposición a colaborar y, una vez decidida su puesta en marcha, la relación que surja deberá acomodarse a las previsiones jurídicamente establecidas. Las relaciones de colaboración entre CCAA reportan beneficios para sus protagonistas en cuanto ejercicio de autogobierno y para los propios ciudadanos que son quienes en último término padecen el ejercicio separado de las competencias. Es importante que esos beneficios, conocidos y compartidos, se interioricen por las propias CCAA y, a medida que ello suceda, la proclividad a colaborar entre CCAA tendrá su lógico reflejo cada año en la actividad convencional horizontal.

Los convenios interautonómicos en el 2006 confirman también unas líneas constantes (por lo menos, en apariencia). En la mayoría de los casos se trata de convenios entre CCAA normalmente limítrofes que, además, suelen ser bilaterales. A la vista de los convenios enviados al Senado, se trata de convenios horizontales que sirven para resolver problemas de vecindad geográfica. Viendo en perspectiva la actividad convencional de los últimos años, hay unas CCAA más proclives a colaborar, o mejor dicho, a formalizar a través de convenios su colaboración (Castilla y León, ha suscrito un importante número de convenios horizontales, no en vano su propia posición geográfica incita a ello, pues es una comunidad rodeada por nueve CCAA). Además, no sólo hay unas CCAA más proclives que otras, sino que también hay CCAA que muestran una preferencia por colaborar sobre ciertos sectores (La Rioja, sobre carreteras, Castilla y León, en materia de incendios, Madrid, sobre carreteras o transportes). No existe, de nuevo, ningún convenio en el que participen todas las CCAA o la mayoría de ellas. Posiblemente, ello se debe a la ausencia de conferencias sectoriales exclusivamente horizontales. La mayor parte de los convenios entre el Estado y las CCAA traen causa, como se vio, de un acuerdo de Conferencia Sectorial. Ahora bien, a diferencia de la colaboración vertical, en las relaciones horizontales, al no existir plataformas de encuentro donde sólo acudan las CCAA, tampoco es fácil pactar acciones que puedan implicar todas o a la mayoría de ellas. De hecho, los convenios horizontales formalizados como tales responden a visitas institucionales de un presidente a otra comunidad, cumbres interautonómicas entre CCAA, o incluso a contactos personales que dan lugar a iniciativas de colaboración específicas entre dos CCAA no necesariamente limítrofes, si bien la relación vecindad parece un factor importante para detectar problemas comunes y articular la colaboración necesaria para solucionarlos. En cualquier caso, la ausencia de foros de encuentro sólo entre CCAA no sólo hace difícil adoptar una iniciativa por todas ellas, sino generalizar una iniciativa puesta en marcha por dos o varias CCAA a otras.

La consolidación de unos espacios de colaboración interautonómica. Los convenios entre CCAA del 2006 denotan también la consolidación de unos espacios de colaboración interautonómica. La mayoría de dichos convenios representan acciones puntuales que, en general, tienen como característica común el hecho de que superan el ámbito territorial de cada Comunidad. Básicamente, dichos convenios responden a cuatro grandes líneas de actuación.

En primer lugar, hay varios convenios que sirven para solucionar problemas entre CCAA colindantes para *optimizar recursos*. Se trata de convenios relacionados con la prevención de incendios y sobre obras en materia carreteras. Son ámbitos de acción de la actividad convencional que ya han aparecido en otros años, lo que viene a confirmar que son sectores donde la necesidad de colaborar entre CCAA es tan obvia que se va imponiendo.

En el 2006, consta un Convenio entre La Rioja y la Junta de Castilla y León en materia de extinción de incendios. En realidad, dicho texto se firmó en diciembre de 2005, pero se ha enviado a las Cortes Generales en enero de 2006. Este convenio se comentó ya en la crónica del pasado año. En el 2005, también se registra el Acuerdo de cooperación en materia de protección civil entre Galicia y el Principado de Asturias. Dicho pacto trae causa de la cumbre celebrada entre las dos CCAA

en enero de 2006 donde se acordó consolidar las relaciones entre ambas CCAA, y, en particular, en materia extinción de incendios para hacer frente de manera coordinada a siniestros en zonas limítrofes con mayor aprovechamiento de recursos por las dos administraciones. Se trata de un texto donde se acuerda el intercambio de medios materiales y humanos, el procedimiento de nombramiento del director operación (nombrado por órgano competente de la comunidad afectada o de mutuo acuerdo si son las dos CCAA) o el compromiso de que el centro de coordinación en cada Comunidad («112») transfiera las llamadas que correspondan a otra CA. Llama la atención que el texto enviado se haya calificado como acuerdo de cooperación, pues su tenor es similar e incluso mucho más genérico que otros convenios entre CCAA similares que se han suscrito como meros convenios de colaboración. Con este pacto, una vez más extinción de incendios se confirma como el ámbito donde más colaboración existe entre CCAA en nuestro sistema.

La ejecución de obras en determinados tramos viarios que comparten CCAA vecinas constituye también, junto con el de extinción de incendios, un ámbito de cooperación entre CCAA en nuestro sistema. Este año se registra el convenio entre el Gobierno de La Rioja y la Junta de Castilla y León para la planificación de obras y carreteras de interés de ambas Comunidades, y un Protocolo General entre La Rioja y Navarra en relación con las actuaciones para la remodelación de la carretera LR-131 y NA-134 entre el Polígono Industrial de Cantabria (La Rioja) y el Polígono Industrial Las Cañas (Navarra) y las obras de acondicionamiento y mejora del acceso norte a Castejón en un punto kilométrico de la N-113, Pamplona-Madrid. Con ello se confirma que, en los últimos años, carreteras es el eje vertebrador de la actividad convencional que La Rioja mantiene con otras CCAA. El primer caso, el Convenio firmado entre esta Comunidad y Castilla y León para la planificación de obras y carreteras de interés de ambas Comunidades, es un texto remitido al Senado en el 2006 pero firmado, en realidad, en el 2005 del que ya se daba noticia en la crónica de este *Informe* del pasado año (de hecho, se remitió al Parlamento riojano que lo aprobó por Ley 15/2005, de 23 de diciembre, de aprobación autorización del convenio). Dicho pacto no merece en realidad ser calificado como convenio ya que, propiamente, es un protocolo de intenciones. En el propio texto se alude al mismo como protocolo y el tenor de sus cláusulas –compromisos muy genéricos– remiten a concretar las acciones en el futuro. La Rioja ha suscrito también este año un Protocolo General con Navarra en relación con las actuaciones para la remodelación de la carretera LR-131 y NA-134 entre el Polígono Industrial de Cantabria (La Rioja) y el Polígono Industrial Las Cañas (Navarra) y las obras de acondicionamiento y mejora del acceso norte a Castejón en un punto kilométrico de la N-113, Pamplona-Madrid. A diferencia de lo que sucede con el primer pacto, este texto sí es un verdadero convenio, aunque en este caso se haya calificado como protocolo general. En el texto del pacto se especifican con un grado de determinación claro los compromisos de las partes y no hay remisión a convenios futuros, de manera que, pese a su nombre, se trata propiamente un convenio de colaboración. Dicho convenio ha sido aprobado por la Ley riojana 9/2006, de 18 de octubre, de aprobación y autorización de dicho convenio, tal como exigen las previsiones del Parlamento de La Rioja, donde se estipula que la celebración de convenios entre

CCAA requerirá la aprobación por la Cámara autonómica mediante una ley de autorización.

En segundo lugar, la colaboración convencional entre CCAA sirve también para el *reconocimiento de efectos extraterritoriales*. Durante el 2006 se ha firmado el Convenio específico de colaboración entre las Comunidades de Madrid y Castilla y León para la ejecución de una política conjunta en materia de transporte público regular de uso general de viajeros por carretera, así como de transporte por ferrocarril en relación con determinados municipios de las provincias de Ávila y Segovia. La validación de títulos de transporte no es la primera vez que aparece en la actividad convencional entre CCAA. En el 2000 se firmó ya un convenio entre Madrid y Castilla-La Mancha sobre títulos de abonos de transportes para el consorcio regional de transportes públicos de Madrid. El texto que se firma entre la Comunidad de Madrid y Castilla y León en el 2006 trae causa –tal como consta en el texto del convenio–, de un Protocolo General que las dos CCAA habían firmado el año anterior. El objeto del convenio es implantar un título de transporte (abonos combinados mensuales), a fin de que el mismo billete sirva para los usuarios del transporte público entre poblaciones próximas de dos CCAA cuando el trayecto sobrepasa el ámbito territorial de una de ellas. Éste es el caso de provincias de Castilla y León (claramente Ávila y Segovia) limítrofes con la Comunidad de Madrid, donde el flujo de desplazamientos sociolaborales, económicos o formativos resulta muy notable.

En tercer término, en el 2006 hay que destacar la formalización de un convenio para la *creación de entes comunes de gestión*. Se trata del Convenio de colaboración entre las Cantabria, Castilla y León y el Principado de Asturias para la gestión coordinada del Parque Nacional de los Picos de Europa (autorizado por Ley de Cantabria de 16/2006, de 24 de octubre, tal y como exigen previsiones Reglamento del Parlamento de dicha Comunidad). Se trata de una novedad en el panorama de la actividad convencional en nuestro sistema. El objeto del convenio es establecer entre las partes criterios comunes para la planificación y gestión del Parque. Para ello no sólo prevé los instrumentos de planificación, sino la creación de una serie de órganos de gestión del parque (una comisión de gestión, un comité técnico, como órganos de decisión, un Consorcio interautonómico, como órgano de apoyo, y un patronato como órgano de participación de las administraciones públicas y aquellas asociaciones e instituciones relacionados con el parque). Se trata de órganos con funciones y composiciones diversas (la comisión de gestión ostenta funciones de gestión y adopta acuerdos por unanimidad). Asimismo, se establecen las reglas de financiación del mismo que se costeará por las partes suscriptoras (como mínimo, serán los importes recibidos en concepto de traspaso del Estado a las CCAA firmantes para la gestión de dicho parque). La suscripción de este convenio viene propiciada por la sentencia del Tribunal Constitucional 194/2004, de 10 de noviembre, sobre la Ley de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Faunas Silvestres. Esta sentencia ha supuesto un cambio sobre las disponibilidades competenciales de las CCAA sobre medio ambiente y la gestión de espacios naturales protegidos. El Alto Tribunal ha declarado que los órganos de gestión conjunta entre el Estado y las CCAA, previstos por la ley, no se justifican, ya que la integración de representantes de una Administración (la estatal) en órganos de la instancia que ejerce las competencias

exclusivas (las CCAA) desnaturaliza la competencia de gestión de espacios naturales protegidos de la que disponen las CCAA. El carácter supracomunitario de un espacio natural no puede ser criterio para que el Estado se eriga en instancia competente y desplace, así, en su favor las competencias autonómicas. El propio Tribunal, como ha hecho en otras ocasiones, apela en este supuesto a la colaboración entre las CCAA en cuyo territorio se sitúa el parque con el fin de que aquellas puedan ejercer sus respectivas competencias. En los países europeos con un nivel de descentralización política similar al nuestro es muy habitual el recurso a los convenios horizontales para crear organizaciones comunes de gestión. Tales organizaciones se crean precisamente para gestionar el ejercicio de competencias de los entes territoriales en materias de alcance federal, pero que no por ello devienen competencia federal. En esos países se ha debatido desde hace décadas acerca de la licitud de tales organizaciones, en particular cuando ejercen funciones decisorias, ya que se trata de competencias de cada una de las partes se comprometen a ejercer a través de cada uno de esos órganos. En cualquier sistema, esa posibilidad se encuentra sometida a los mismos límites de toda actividad convencional, en especial, a la renuncia de competencias a tales organizaciones. De este modo, se entiende que dichos órganos son legítimos si sus funciones son una mera delegación del ejercicio de competencias que siempre pueden ser recuperables por cada una de las instancias suscriptoras. El convenio sobre el parque nacional de los Picos de Europa prevé una serie de órganos donde sólo intervienen representantes de las CCAA suscriptoras, pero algunos de ellos ostentan funciones decisorias (por ejemplo, la comisión de gestión se prevé que decida por unanimidad y sus acuerdos vinculan a las diferentes administraciones firmantes, aunque se añade la salvaguarda de que ello sea sin perjuicio de las competencias de otros órganos de las mismas). Más allá de la salvaguarda de la indisponibilidad de las competencias, este tipo de organizaciones, aun cuando tienen una configuración horizontal, vienen a ser una especie de administraciones flotantes. Por ello, en los países de nuestro entorno tales convenios suelen prever un criterio de adscripción de dichos órganos a una instancia (cosa que no se ha previsto en este convenio). Normalmente, se utiliza el criterio de la sede, lo que sirve para determinar el derecho aplicable a las mismas, la supervisión de sus actuaciones, así como la fiscalización de los recursos económicos de los que disponen.

El recurso a los convenios ha servido también en el 2006 para articular entre CCAA una *colaboración de carácter tecnológico*. Se trata del Convenio de colaboración entre el Gobierno Vasco y la Generalidad de Cataluña en materia de cesión de uso de la infraestructura jurídica del sistema informático procesal. Su interés es básicamente técnico, al posibilitar el uso de un recurso tecnológico desarrollado en el País Vasco para facilitar la tramitación de los procesos informáticamente por parte de la Generalidad de Cataluña. Se trata también de un espacio de colaboración interautonómico muy novedoso. En el 2003 se había firmado un Protocolo General entre las CCAA de Extremadura y Andalucía sobre colaboración en materia de uso y difusión de software libre, pero el pacto formalizado este año constituye la primera vez que esa cooperación tecnológica se articula a través de un convenio a los efectos del artículo 145.2 CE. Más allá de abrir un nuevo espacio de colaboración interautonómica, el apoyo técnico y el intento de aprovechar recursos ya puestos en marcha por otra instancia revisten

especial interés en el proceso de implantación de las nuevas tecnologías. Ese apoyo técnico o la asistencia activa entre administraciones, contenidos clásicos del principio de colaboración, van a consistir de forma creciente en la era de la sociedad de la información en la cesión de aplicaciones técnicas y, con ello, queda abierta la vía de la cooperación para articularla.

La existencia de una colaboración entre CCAA «sumergida». Todos estos convenios son aquellos que se han enviado al Senado a los efectos del artículo 145.2 CE, pero hay mucha más colaboración entre CCAA de la que aparece en el Boletín de las Cortes Generales. Por un lado, no todos los convenios horizontales que se formalizan se envían al Senado. Muchas veces tampoco se remiten a los Parlamentos Autonómicos de las partes firmantes, aun cuando se trata de requisitos constitucionalmente y estatutariamente previstos. La ausencia de intervención parlamentaria en esos casos hace muy difícil saber de la existencia de tales convenios. Más allá de ello, junto a los convenios de colaboración y los acuerdos de cooperación, las dos figuras previstas por la Constitución, en la praxis convencional las CCAA han recurrido a un tercer tipo pactos que suelen llamarse protocolos (entre otras muchas denominaciones), que constituyen declaraciones de intenciones donde las partes expresan una voluntad de colaborar que debe concretizarse en un futuro. La opacidad sobre este tipo de pactos es también muy considerable y su existencia sólo es conocida por altos funcionarios de las CCAA firmantes.

Los Registros de Convenios en las CCAA pueden ser un importante instrumento de publicidad de todos los pactos que pueda firmar una Comunidad con otra (acuerdos de cooperación, convenios de colaboración y protocolos de colaboración), y, así, «sacar a flote» una cooperación existente pero poco conocida. De hecho, esa idea de que hay más colaboración entre CCAA que la que aparece en los medios oficiales, se corrobora claramente con la puesta en marcha de los Registros de Convenios en las CCAA.

A título de ejemplo, el Registro de Convenios de la Generalidad de Cataluña da noticia en su *Informe* sobre 2006 de la firma por parte de dicha Comunidad de doce pactos interautonómicos (tres protocolos: el Protocolo de colaboración entre la Generalidad de Cataluña y la Junta de Galicia en materia de política lingüística, el Protocolo de colaboración entre el Principado de Asturias y la Generalidad de Cataluña para establecer un acuerdo marco en materia de agroalimentación y el Protocolo general por el que se establece el acuerdo marco entre la Generalidad de Cataluña y el Gobierno de las Islas Baleares para el fomento y la coordinación de actuaciones conjuntas en el ámbito de la educación). En el resto de los casos, los pactos son convenios de colaboración con CCAA, ya sean colindantes o no, para articular proyectos de interés común. Se trata de nueve convenios entre Cataluña y otras CCAA, un volumen mucho mayor que el aparentemente se deduciría de la lectura del Boletín Oficial de las Cortes Generales, donde, como se vio, sólo consta un convenio firmado por la Generalidad de Cataluña. Los datos del Registro de Convenios de la Generalidad arrojan además más luz sobre el tipo de cooperación horizontal. Al contrario de lo que parece la tendencia normal, esa colaboración en esta Comunidad con otras CCAA no se da mayoritariamente con CCAA colindantes. El único convenio firmado con una Comunidad limítrofe ha sido con Aragón para la cesión de uso de la aplica-

ción informática de gestión del sistema de demanda de vivienda protegida en Aragón. En el resto de casos no se trata de proyectos con CCAA limítrofes. Existe una especial colaboración entre Cataluña y la Comunidad Balear en la línea iniciada ya en años anteriores (un Convenio para el doblaje de películas al catalán en el 2006, otro Convenio para la cesión del uso de un programa informático del registro de licitadores, así como otro Convenio para la cesión de material didáctico de seguridad laboral). También constan un par de convenios muy técnicos con Andalucía (para la monitorización de las deformaciones del terreno en una zona de Andalucía y para el mantenimiento y actualización del geoportal IDE Andalucía, una infraestructura de datos cartográficos). Asimismo, se han firmado dos convenios más con la Comunidad de Madrid, uno en materia medioambiental y otro sobre análisis de los datos estadísticos sobre condiciones de trabajo. También consta, el Convenio entre el Gobierno vasco y la Generalidad de Cataluña para la cesión del uso de la infraestructura jurídica del sistema informático procesal, ya comentado (Fuente: Registro de Convenios de la Generalidad de Cataluña. *Balance de actividad octubre 2004-diciembre 2006*. Dirección General de Relaciones Institucionales, *vid.* <http://www10.gencat.net/drep/App-Java/cat/relacions/Registre/Registre.jsp>). De todos esos convenios, el último es el único pacto que se ha comunicado –en lo que hasta ahora consta– al Senado.

A estos datos, cabe sumar dos convenios entre CCAA más, de los que dan noticia las crónicas del *Informe* de este año de Aragón y Extremadura: un Convenio-marco de colaboración entre la Generalidad Valenciana y el Gobierno de Aragón en materia de asistencia sanitaria entre poblaciones limítrofes, y, un Convenio multilateral sobre cooperación en el desarrollo de la formación profesional específica en la modalidad a distancia suscrito por Andalucía, Castilla-La Mancha, Principado de Asturias, Aragón y Extremadura.

La calificación de los pactos y los problemas de tramitación. La terminología con la que se designa un pacto no es ni mucho menos un aspecto anecdótico, sino que afecta a la propia naturaleza del pacto (vinculación jurídica/vinculación política) y a su propia tramitación (aprobación del Parlamento autonómico o, incluso, de las Cortes Generales) con consecuencias nada desdeñables. Al igual que en años anteriores, el 2006 también brinda ejemplos de la notable confusión que existe sobre los distintos pactos entre CCAA y la tramitación que debe dárseles a cada uno de ellos.

La Rioja y Castilla y León han firmado en 2006 un Protocolo General en materia de carreteras que se ha enviado al Senado para su comunicación a los efectos del artículo 145.2 CE. Dicho precepto no prevé la figura del Protocolo General, sino la de los Convenios para la gestión y prestación de servicios y los Acuerdos de cooperación. La calificación como protocolo general de este pacto hace pensar al principio de que se trata de un compromiso de colaboración futura. Sin embargo, como se vio, el texto contiene unos compromisos perfectamente definidos sin remisión al futuro para su concreción. Dicho pacto debería haberse formalizado como Convenio, no como Protocolo General, ya que esa es su verdadera naturaleza.

Otro caso es el Acuerdo de cooperación entre Galicia y el Principado de Asturias en materia de protección civil. La Constitución (y el desarrollo que hicieron de la misma los estatutos) diferencia entre dos tipos de pactos con requi-

sitos distintos: Acuerdos de cooperación (sometidos a autorización de las Cortes) y los Convenios de colaboración para la gestión y prestación de servicios propios (sólo precisan comunicación al Parlamento). Resulta difícil saber cómo calificar un pacto porque el texto constitucional no da criterios para hacerlo. Existe un cierto acuerdo en que los convenios de colaboración tendrían por objeto asuntos de mera gestión administrativa, mientras que los acuerdos de cooperación serían aquellos que tienen una importancia mayor. Este pacto entre Galicia y el Principado de Asturias en materia de protección tiene el mismo contenido, o incluso un contenido mucho más genérico que el que tienen los múltiples convenios entre CCAA sobre extinción de incendios que se han enviado —o no— al Senado, donde han sido tramitados sin problemas como convenios de gestión y prestación de servicios propios, sin necesidad, pues, de una autorización de las Cortes Generales para ser válidamente suscritos.

Ciertamente, más allá de la terminología del pacto lo importante es la naturaleza de los compromisos pactados, pero no calificar los pactos interautonómicos con la figura jurídica que les corresponde puede introducir confusión sobre su naturaleza y también sobre toda su tramitación ya sea ante los respectivos Parlamentos de las CCAA, e incluso ante las Cortes Generales.

El episodio que este año mejor puede ilustrar todo ello es el caso del Convenio entre La Rioja y Castilla y León para la planificación y ejecución de obras de carreteras de interés para ambas comunidades. Para empezar, el texto no es realidad un convenio porque no hay compromisos determinados ni la intención de vincularse jurídicamente. Como se vio, se trata de un protocolo de intenciones a concretizar en un momento ulterior que se ha enviado a los Parlamentos de las respectivas CCAA donde ha sido aprobado como convenio de colaboración y remitido por Castilla y León a las Cortes Generales a los efectos de su comunicación del artículo 145.2 CE, aunque todo ello no era obligatorio ya no se trata de un auténtico convenio entre CCAA. Esa tramitación no es una obligación jurídica en sentido estricto. Por ello, hay CCAA que deciden comunicar al Parlamento autonómico o al Senado tales pactos, pero hay otras muchas donde tales Protocolos se formalizan y no se envían a las cámaras porque, en realidad, jurídicamente no es necesario. La impresión es que existe una notable confusión en el uso de las figuras que sirven para formalizar pactos entre CCAA y que esa confusión se refleja en su tramitación procedimental (la poca claridad que existe la normativa se refleja en la aplicación de la misma, ya sea en lo que respecta a la elección de la figura, ya sea, correlativamente, en el procedimiento de tramitación). Además, parece que, una vez firmado el pacto, cada comunidad actúa por libre en el sentido de que acostumbra decidir unilateralmente si remite el texto a las Cortes Generales, sin comentarlo a la otra comunidad suscriptora. Ese proceder puede crear problemas, tal y como se ha puesto de manifiesto en otras legislaturas, porque una comunidad puede remitir un pacto al Senado para su comunicación en cuanto Convenio de colaboración, y a ello oponerse la otra comunidad suscriptora por considerar que sólo era un protocolo.

A fin de evitar tales episodios, y las eventuales controversias que pueden generar, sería conveniente que las partes estuvieran de acuerdo en el tipo de pacto que desean suscribir, y, con ello, en la tramitación que debe dársele al mismo. En cual-

quier caso, la notabilísima confusión que existe a la hora de calificar pactos entre CCAA lleva a una situación paradójica de casos donde hay una sobretramitación (pactos que se someten a trámites previstos para otras figuras y, por tanto, que no son preceptivos para aquel texto) y casos de infratramitación de un convenio (casos donde no se cumple el marco jurídico previsto porque los convenios no se someten a los trámites previstos y, en ese supuesto, sí son preceptivos).

Todo estos extremos se detectan fundamentalmente a partir de los convenios remitidos al Senado, pero los problemas de calificación de un pacto o, en general de tramitación del mismo, posiblemente pueden ser muchos más si se tiene en cuenta que, según parece, no todos los convenios se comunican al Senado, ni todos los convenios que firman las CCAA pasan por los respectivos Parlamentos autonómicos, a los efectos que correspondan en cada caso, con las consecuencias que se pueden derivar de ello sobre la eficacia del convenio e incluso sobre su propia validez, ya que se trata de requisitos previstos por la propia Constitución y los estatutos de autonomía.

En cualquier caso, un aspecto urgente en materia de cooperación interautonómica es resolver la notable confusión que se detecta sobre el tipo de pactos entre CCAA. De la misma manera que en materia de convenios verticales, la Ley 30/1992 tras su reforma en 1999 distingue entre dos figuras: Convenios de colaboración (compromisos jurídicamente vinculantes) y Protocolos Generales (declaraciones de cooperación futura), también en materia de colaboración horizontal cabría distinguir entre tres grandes figuras: Convenios de colaboración para cooperar con la intención de vincularse jurídicamente en el ámbito puramente administrativo de la gestión y prestación de servicios propios, Acuerdos de cooperación para acordar una actuación más compleja y Protocolos de colaboración para meras declaraciones de propósitos sin intención de vincularse (en particular, la terminología para designar este tipo de pactos es muy variada en la práctica, Protocolos de intenciones, Protocolos Generales, Convenios-marco, Declaraciones de colaboración...). Sólo los dos primeros –Convenios de colaboración y Acuerdos de cooperación– son los que deberían cumplir los requisitos que los estatutos de autonomía y la Constitución prevén a tal efecto. En principio, son las normativas autonómicas las que deben aclarar ese extremo, pero ello conlleva la posibilidad de regulaciones diferentes, ya que se trata de un extremo que caería dentro de su competencia de autoorganización. Por ello, encuentros informales como en el 2006 la *I Jornada sobre Registros de Convenios*, puede servir para identificar problemas comunes, intercambiar experiencias, y la eventual necesidad de avanzar, cada una dentro de sus competencias de autoorganización, hacia regulaciones similares, al menos, en un punto particularmente importante como es una distinción clara entre las tres figuras vistas que sirven para formalizar pactos entre CCAA e ir así avanzando también hacia una terminología común para designarlos especialmente necesaria en el caso de los Protocolos interautonómicos (Jornada organizada por el Departamento de Relaciones Institucionales y de Participación de la Generalidad de Cataluña, con participación de representantes del MAP y de buena parte de las administraciones autonómicas, *vid.* el material sobre la misma en la página web del Registro de Convenios de la Generalidad de Cataluña antes referenciada).

La regulación de los convenios horizontales en los nuevos EEAA: continuidad frente a reforma. Muchos de los problemas de la cooperación horizontal arrancan de la propia regulación constitucional y del desarrollo que de la misma hicieron los estatutos de autonomía. El propio *Informe del Consejo de Estado sobre modificaciones de la Constitución española*, de febrero de 2006, llama justamente la atención sobre la rigidez y oscuridad del artículo 145.2 CE (Edición a cargo de F. Rubio Llorente y J. Álvarez Junco, Consejo de Estado, CEPC, Madrid, 2006, págs. 163-165). Dicho precepto es un límite infranqueable en el actual proceso de reformas estatutarias, pero, dentro de ese marco, los nuevos textos pueden aclarar y aligerar el complejo régimen jurídico previsto para los convenios entre CCAA previsto por los textos iniciales. Los estatutos de autonomía aprobados a finales de los años setenta y en los años ochenta agravaron el ya de por sí férreo régimen del artículo 145.2 CE básicamente en dos aspectos: por un lado, muchos de ellos limitaron en exceso el objeto de dicha colaboración al acotar la celebración de convenios para «la gestión y prestación de servicios correspondientes a materias de su exclusiva competencia»; y, más allá de ello, los estatutos previeron una intervención de los Parlamentos autonómicos en el proceso de suscripción de cualquier convenio entre CCAA como requisito de validez del mismo no contemplado por el texto constitucional.

El nuevo Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana introduce escasas innovaciones en este punto (art. 59.1). Respecto al objeto de la cooperación entre CCAA, se mantiene la criticada expresión para la gestión y prestación de servicios correspondientes a materias de su «exclusiva competencia», límite no previsto por la Constitución que acota en exceso el ámbito de la cooperación interautonómica. Y, asimismo, se ha mantenido la aprobación preceptiva por las Cortes Valencianas de cualquier convenio entre CCAA.

La reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña en este punto es de mayor calado (art. 178). El texto catalán elimina la referencia de la exclusividad de competencia para poder conveniar entre CCAA. Enumera los posibles contenidos de un convenio horizontal (creación de órganos mixtos, establecimiento de proyectos, planes y programas conjuntos). La innovación posiblemente más notable es la relativa la intervención parlamentaria en dichos convenios. El nuevo estatuto limita la aprobación del Parlamento de Cataluña sólo a aquellos convenios y acuerdos «que afecten a las facultades legislativas». La intención de reservar un ámbito de intervención al Parlamento en tales casos es positiva, pero en la práctica quizá no siempre será fácil de dilucidar en qué casos un pacto entre CCAA afecta a dichas facultades. En los demás supuestos, el ejecutivo sólo debe informar a la cámara catalana de la suscripción del pacto. En el caso de Estatuto catalán se fija además el plazo para dicha comunicación (un mes a contar desde el día de la firma). El Parlamento autonómico pasa, pues, a desempeñar una actividad meramente receptora del texto. Se aligera así el procedimiento para firmar un convenio entre Cataluña y otras CCAA, ya que la aprobación del Parlamento era requisito de validez para suscribir un convenio entre CCAA en la redacción anterior. El texto catalán aborda también el extremo posiblemente más espinoso del régimen de los convenios horizontales, como es la potestad de las Cortes Generales de recalificar un convenio entre CCAA en acuerdo de cooperación con la consiguiente necesidad de autorización del parlamento central para su

válida suscripción. El nuevo texto se limita a recoger la regulación actual (la potestad de recalificación está prevista en el Reglamento del Senado). En el texto final ha desaparecido la mención que se hacía a que, en caso de recalificación, se diera audiencia previa a la Generalidad y si correspondía a las otras CCAA.

El año 2006 marca un punto de inflexión en la actividad convencional entre CCAA. Resta por ver si se trata de un episodio puntal o realmente se puede hablar del inicio de nuevas dinámicas en la praxis convencional interautonómica, al que pueden coadyuvar las reformas estatutarias, eliminando parte de la excesiva rigidez del régimen de este instrumento.

CUADRO DE CONVENIOS ENTRE EL ESTADO Y LAS CCAA 2006

	And	Arag	Ast	Bal	Can	Cant	C-LM	CyL	Cat	C-Val	Ext	Gal	L-R	Mad	Mur	Nav	PV	Ceu	Mel	TOTAL
Adm. Púb.*	4	1	1			1				1	1						2			11
Agricultura**	4	2	3	2	3	1	1	4	7	3	4	2	2	3	5	3				49
Comercio	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1			1	1	17
Cultura	7	6	6	7	7	8	4	7	6	4	4	7	5	3	6	4	2	3	2	98
Educación***	15	13	13	14	13	14	22	21	9	15	16	16	15	17	14	6	1	2		236
Estadíst		1	1	1					2		1				1	2	2			11
Industria	2	3	2		2		1		2	1		3	1	3	2	2	1			25
Medio Ambiente	5	2	4	2		3	1	3	3	3	3	4		3	4	1				41
Sanidad	5	8	5	5	6	6	9	7	6	3	6	13	5	7	7	2	4	3	1	108
Socied inform. y TICs	5	3	3	2	3	1		5	5	3		2	3			3	1	5	4	48
Serv. Sociale	14	19	21	15	14	18	18	19	16	20	17	14	15	19	15	1	1	15	19	287
Trabajo	1	1	1	1	2	1	2	3	2	1	2	2	1	2	1					23
Turismo	3			2	3		1	1	1	2		3	1		1					18
Vivienda y urb.	1	1		1	2	1	1	1	2	2	1	2	1	2	2			1	1	22
Otras****	4	6	6	3	4	4	3	4	7	3	3	6	3	4	3	1	3		1	68
TOTAL	71	67	67	56	60	59	64	76	69	62	59	75	53	64	62	25	17	30	30	1067

NOTA: no incluye los 2 convenios de suscripción multilateral correspondientes al 2006

* Incluye Administración de Justicia y Penitenciaria

** Incluye pesca y ganadería

*** Incluye deportes e investigación

**** Incluye transportes, defensa, policías, cartografía y tributos.

GRÁFICO 1. NÚMERO DE CONVENIOS CON EL ESTADO POR COMUNIDAD AUTÓNOMA 2006

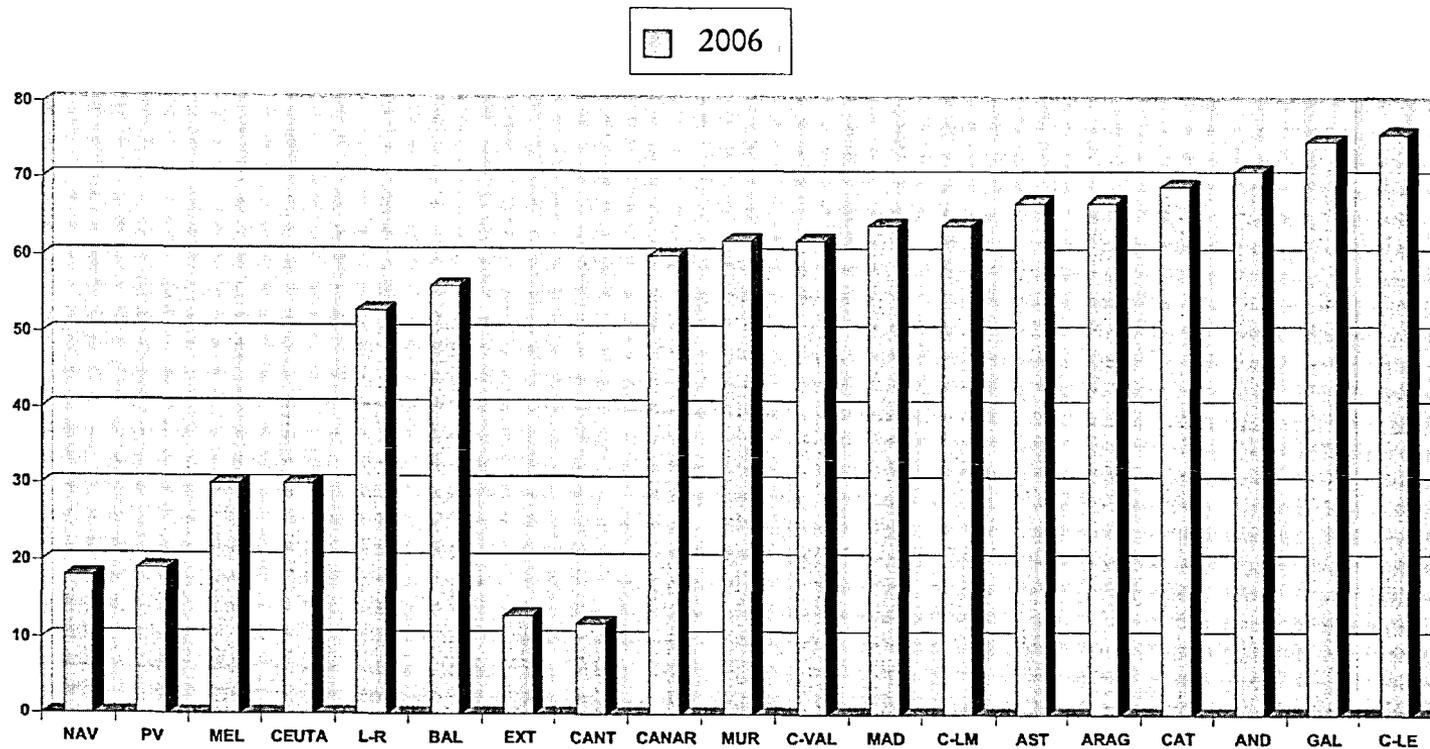


GRÁFICO 2. NÚMERO DE CONVENIOS CON EL ESTADO POR CCAA 2005 Y 2006

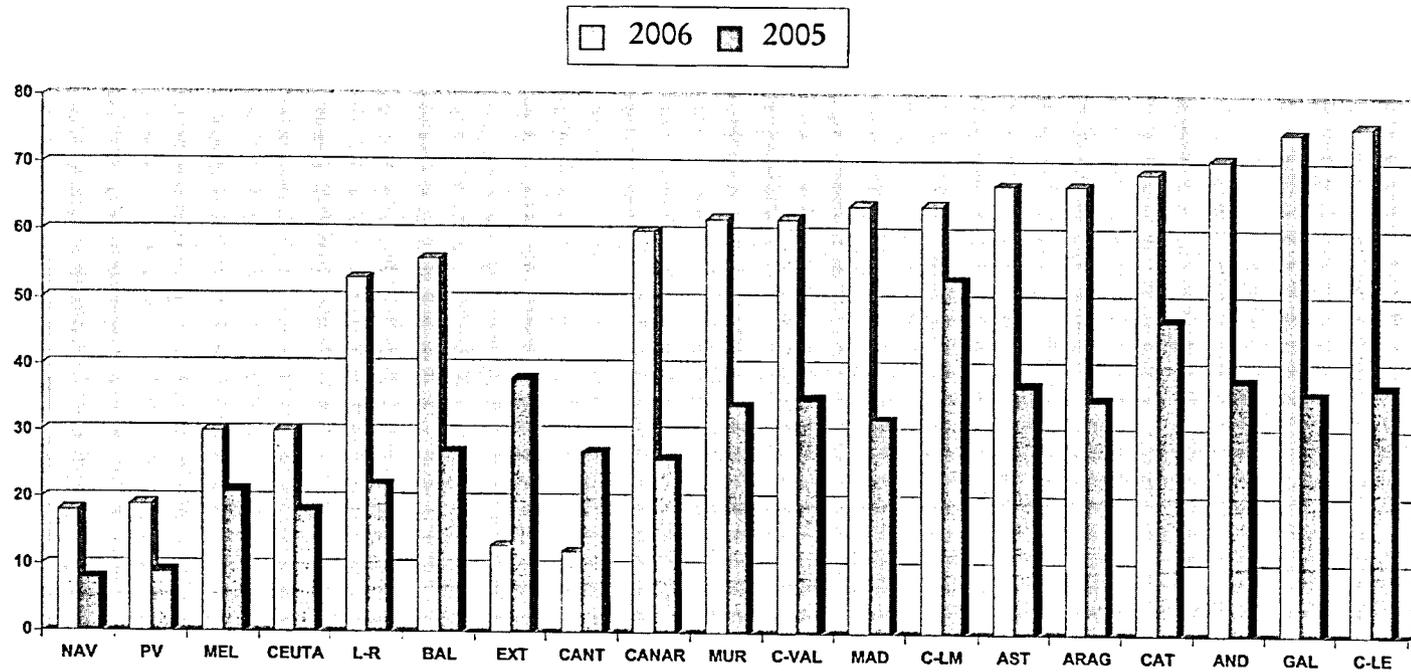


GRÁFICO 3. NÚMERO DE CONVENIOS ENTRE EL ESTADO Y LAS CCAA POR MATERIAS 2006

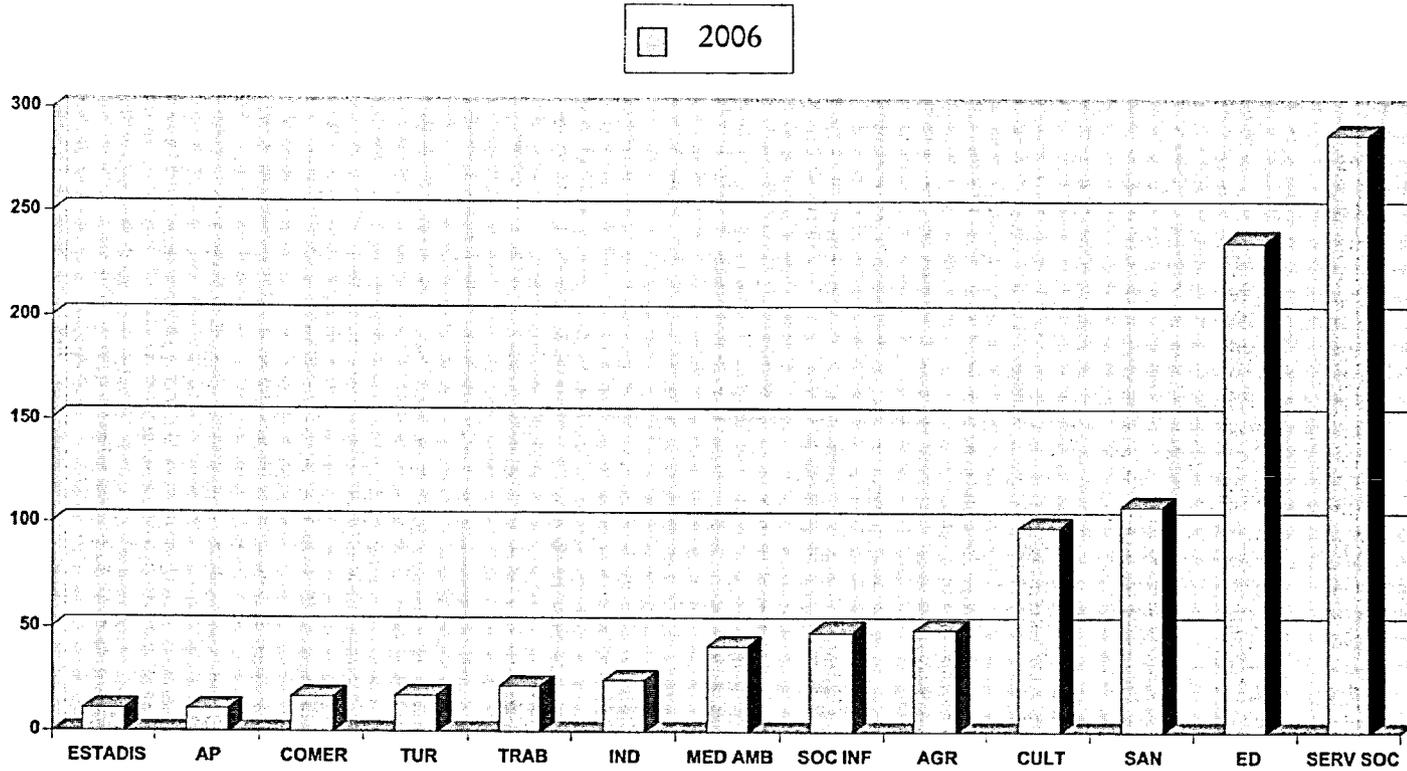


GRÁFICO 4. CONVENIOS ENTRE EL ESTADO Y LAS CCAA POR MATERIAS 2005 Y 2006

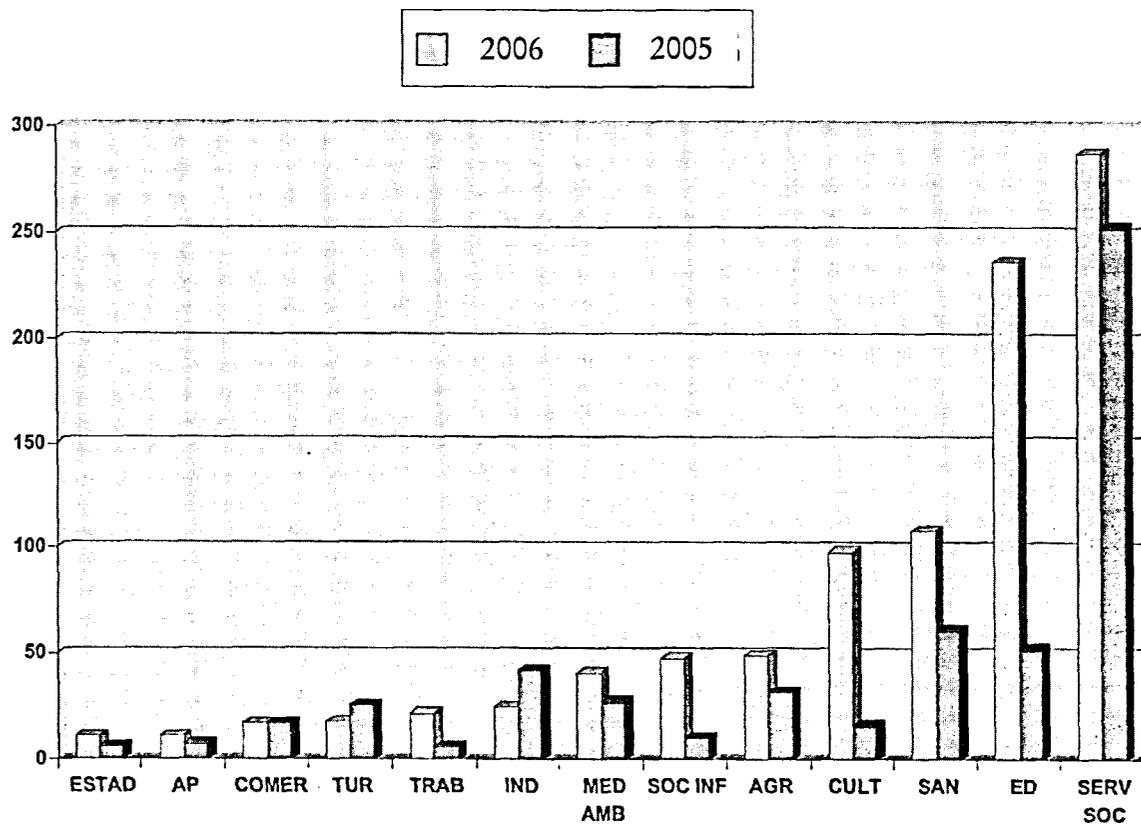
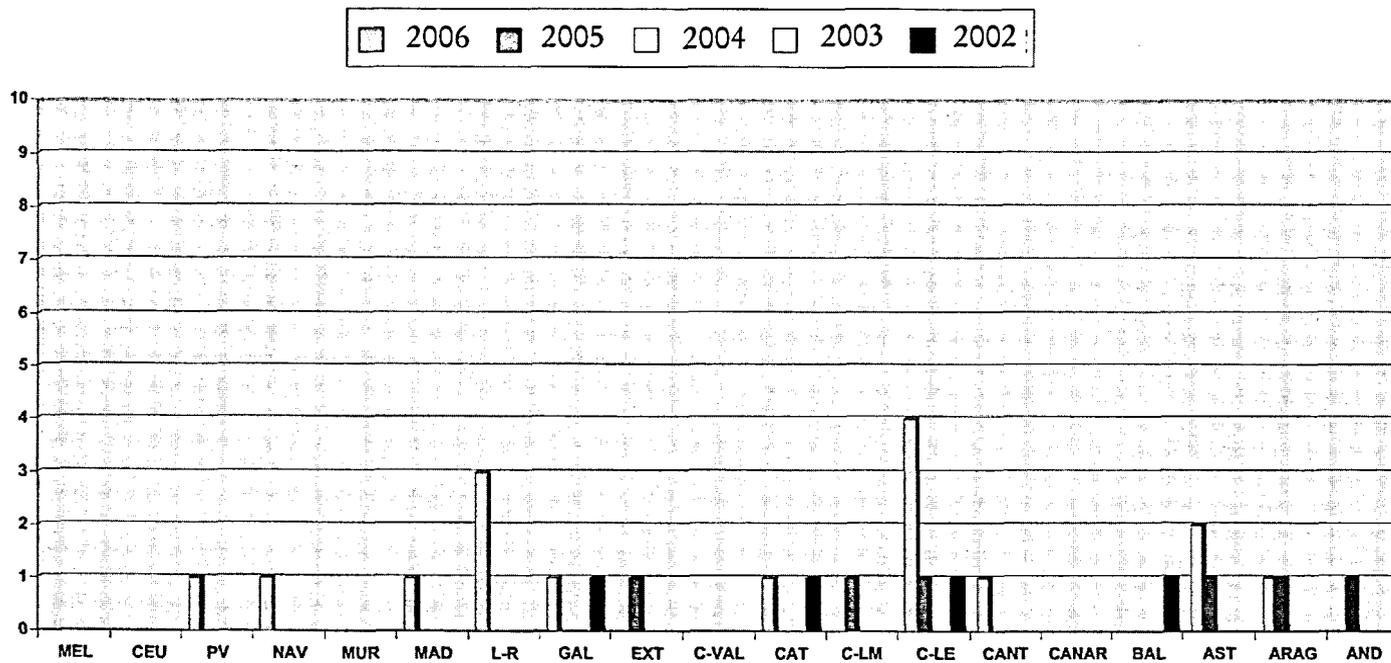


GRÁFICO 5. CONVENIOS ENTRE CCAA TRAMITADOS EN EL SENADO 2001-2006



Introducción

Si hubiéramos de calificar con un solo par de palabras las actividades de la Cámara Alta en el año 2006, optaríamos indiscutiblemente por estas dos: *año estatutario*. Efectivamente, y como es bien conocido, en 2006 el Senado (tras la inicial y esencial intervención del Congreso de los Diputados en cada uno de los tres casos) ha tramitado y aprobado tres propuestas de reforma de estatutos de autonomía, correspondientes a tres de las comunidades autónomas (CCAA) más pobladas y relevantes, nada menos que la Comunidad Valenciana, Cataluña y Andalucía. O lo que es lo mismo, las Cortes Generales, el Senado en particular, han aprobado en este pasado año las reformas estatutarias que afectan a casi 20 millones de personas, es decir, prácticamente la mitad de los ciudadanos españoles.

Este hecho, alimentado por la muy elevada carga de tensión política que la tramitación de alguno de los citados estatutos llevaba consigo, ha prevalecido decisivamente sobre cualesquiera otros factores en 2006, llegando también a condicionar parejamente la propia agenda política, no sólo de la Cámara, sino del conjunto del país.

De hecho en esta ocasión, y a diferencia de años anteriores, cuando asuntos de índole general de particular importancia nos obligaban a referirnos específicamente a ellos pese a su carencia de contenido autonómico, este informe sólo incluirá este último tipo de asuntos, entendiendo por tales, aquéllos que afecten a la organización de las comunidades autónomas (CCAA), a su funcionamiento institucional o al régimen de distribución de competencias entre el Estado y las mismas, así como al sistema de financiación autonómica. A mayor abundamiento, el mencionado predominio estatutario ha tenido posiblemente también eco en la ausencia de la agenda 2006 de eventos de contenido autonómico presentes en cambio durante años anteriores de la presente legislatura, como pueden ser el Debate sobre el Estado de las Autonomías o la Conferencia de presidentes Autonómicos.

Principales eventos e iniciativas de contenido autonómico.

Añadamos a lo dicho que, muy probablemente porque 2005 fue sin duda alguna un ejercicio de honda intensidad senatorial en el plano autonómico, las actividades autonómicas desarrolladas por el Senado en 2006 podrían parecer más

modestas, con la única –bien que fundamental– excepción de la tramitación de los tres estatutos de autonomía citados.

En efecto, se echa ante todo de menos la ausencia en 2006 del Debate sobre el Estado de las Autonomías, a pesar de la inicial voluntad de dar lugar al mismo con la periodicidad anual que el Reglamento de la Cámara prevé.

En cuanto a la III Conferencia de presidentes Autonómicos, no se celebró finalmente en 2006 y tuvo lugar el día 11 de enero de 2007.

El día 12 de diciembre de 2006 tuvo en cambio lugar en el Senado la 50ª reunión de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE), que se analiza en profundidad en otro de los trabajos de esta obra conjunta.

Realizamos a continuación un sucinto repaso de las restantes iniciativas parlamentarias de contenido autonómico sustanciadas en 2006. Las dividiremos en dos bloques, respectivamente relativos a mociones e interpelaciones.

Mociones

Fueron éstas:

Del Grupo Parlamentario Popular en el Senado, por la que se insta al Gobierno a adoptar las medidas necesarias para que en el Sistema Nacional de Salud se garantice que la comunicación, información y documentación sanitaria se realice en lengua castellana para quien lo solicite.

Del Grupo Parlamentario Entesa Catalana de Progrés, por la que se insta al Gobierno a que se contemplen diversas medidas en la futura reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) y del sistema de financiación autonómica.

Del Grupo Parlamentario Entesa Catalana de Progrés, por la que se insta al Gobierno a convocar, de acuerdo con las comunidades autónomas, una Conferencia de presidentes destinada a diseñar las medidas oportunas para dirigir la economía del Estado español hacia la economía de la tecnología y del conocimiento.

Del Grupo Parlamentario Popular en el Senado, por la que se insta al Gobierno a no promover ninguna modificación del vigente sistema de financiación autonómica sin la previa reforma de la financiación local.

De los grupos parlamentarios Popular en el Senado, Socialista, Catalán en el Senado de Convergència i Unió, Entesa Catalana de Progrés, de Senadores Nacionalistas Vascos, de Senadores de Coalición Canaria y Mixto, por la que se insta al Pleno del Senado a la creación de una Ponencia de estudio sobre los diferentes modelos de salud mental implantados en las distintas comunidades autónomas y el análisis de los resultados obtenidos de dichas experiencias.

Del Grupo Parlamentario Mixto, por la que se insta al Gobierno a la adopción de determinadas iniciativas para acometer la reforma del Senado durante la presente Legislatura.

Del Grupo Parlamentario Entesa Catalana de Progrés, por la que se insta al Gobierno para que impulse los trabajos preliminares de reforma del actual sistema de financiación autonómica, en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, sin perjuicio de las funciones reservadas a los órganos bilaterales de relación entre el Estado y las comunidades autónomas.

Del Grupo Parlamentario Catalán en el Senado de Convergència i Unió, por la que se insta al Gobierno a reforzar los mecanismos de participación de las comunidades autónomas en los procedimientos legislativos del Estado y de la Unión Europea.

Esta última moción revistió particular importancia, por cuanto uno de sus puntos se refería específicamente a la Comisión General de las CCAA Fue aprobada en la sesión plenaria del día 17 de octubre de 2006, con una enmienda del Grupo Parlamentario Socialista, y con una propuesta de modificación de los grupos parlamentarios Socialista, Entesa Catalana de Progrés, Catalán en el Senado de Convergència i Unió, de Senadores Nacionalistas Vascos, de Senadores de Coalición Canaria y Mixto. El segundo de sus puntos es el que acabamos de mencionar, siendo su texto el siguiente:

«2. El Pleno del Senado manifiesta su voluntad de que la Comisión General de las comunidades autónomas participe activamente en la evaluación y debate, en relación al contenido autonómico de cualquier iniciativa legislativa que se tramite en la Cámara. A tal efecto, la Comisión General de las comunidades autónomas emitirá un informe al final de cada período de sesiones.»

Interpelaciones

Se sustanciaron las siguientes:

De D. Manuel Jaime Cabezas Enríquez, del Grupo Parlamentario Popular en el Senado, sobre la posición del Gobierno en relación con la participación de los ayuntamientos en los ingresos del Estado y de las comunidades autónomas.

De D. José María Mur Bernad, del Grupo Parlamentario Mixto, sobre las medidas a adoptar por el Gobierno en relación con el problema de la minoración de ingresos en los impuestos cedidos como consecuencia de las modificaciones realizadas en el sistema tributario estatal.

De D. Antolín Sanz Pérez, del Grupo Parlamentario Popular en el Senado, sobre la política del Gobierno dirigida a reconducir el bajo nivel de reconocimiento de las funciones constitucionales del Senado.

De D. José Ramón Urrutia Elorza, del Grupo Parlamentario Mixto, sobre las acciones de tipo general que piensa llevar a cabo el Gobierno en relación con la inspección de trabajo como elemento preventivo de los accidentes laborales en las comunidades autónomas y, en concreto, en la del País Vasco, al objeto de culminar el traspaso de esta competencia.

Actividades de la comisión general de las comunidades autónomas

La Comisión General de las CCAA ha celebrado 16 sesiones en 2006, incluyendo en esa cifra los tres días de trabajos dedicados al debate y votación, en Comisión conjunta con la delegación designada por el Parlamento de Cataluña, de la Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de esa comunidad.

Exposición de las distintas sesiones de la Comisión

Sesión de 13 de febrero de 2006

En esta primera sesión de 2006 se produjo la elección de Vicepresidente Primero y Secretario Segundo de la Comisión. El presidente comunicó las candidaturas de D. Eduardo Cuenca Cañizares, como Vicepresidente Primero y D. Francisco Xesús Jorquera Caselas, como Secretario Segundo, ambas a propuesta del Grupo Parlamentario Mixto, resultando aprobadas por asentimiento.

A continuación se pasó al punto del orden del día relativo al Dictamen del Convenio de colaboración entre el Gobierno de La Rioja y la Junta de Castilla y León en materia de extinción de incendios forestales.

El texto, procedente de una de las dos comunidades concernidas, identificaba el proyecto de convenio como de «gestión y prestación de servicios propios» de ambas, por lo que en principio bastaba la comunicación a las Cortes Generales para que el mismo, transcurridos los plazos legalmente establecidos, pudiera entrar en vigor sin ulterior trámite, y todo ello de conformidad con el artículo 145.2 de la Constitución. Así lo estimó también la Comisión General de las CCAA, que aprobó por asentimiento durante esta sesión el borrador de Dictamen en este sentido, presentado a su consideración por la Presidencia y la Mesa de la Comisión.

A la sesión no asistió ningún representante autonómico.

Sesión de 21 de febrero de 2006

El único asunto sustanciado fue la designación de los miembros de la Ponencia que había de informar la Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana. Se trataba de los siguientes senadores:

Agramunt Font de Mora, Pedro (GPP), Aleu i Jornet, Ramón (GPECP), Cardona Prades, Juan Bautista (GPS), Cuenca Cañizares, Eduardo (GPMX), Loroño Ormaechea, Inmaculada (GPSNV), Macias i Arau, Pere (GPCIU), Mendoza Cabrera, José (GPCC), Ortiz Pérez, Juan José (GPP), Pérez Sáenz, José Ignacio (GPS)

Sesión de 6 de marzo de 2006

La sesión estuvo íntegramente dedicada al debate y votación del Dictamen de la Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, que fue aprobado por amplia mayoría.

A la misma asistió con intervención en el debate, D. Esteban González Pons, a la sazón consejero de Relaciones Institucionales y Comunicación de la Comunidad Valenciana.

Sesión de 3 de abril de 2006

El punto medular del orden del día era el relativo a la comparecencia, a petición del Grupo Parlamentario Popular en el Senado, del Vicepresidente Segundo del Gobierno y ministro de Economía y Hacienda, Excmo. Sr. D. Pedro Solbes Mira, para tratar sobre las repercusiones financieras en las comunidades autónomas de la negociación del reparto de fondos europeos a partir de 2007.

Asistieron representantes de las siguientes comunidades autónomas: Cataluña, Galicia, Andalucía, Principado De Asturias, Cantabria, La Rioja, Región de Murcia, Comunidad Valenciana, Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura, Illes Balears, Castilla y León, Ciudad de Ceuta y Ciudad de Melilla.

Sesión de 5 de abril de 2006

El único punto del orden del día era la iniciativa del Gobierno respecto de la propuesta de disolución del Ayuntamiento de Marbella.

Como muy bien resaltó el Presidente de la Comisión, senador Juan José Laborda, al comienzo de la sesión, se trataba de una decisión que no tiene precedentes en los casi treinta años de vigencia constitucional y de un carácter profundamente excepcional, por cuanto se había de afectar en su más íntima esencia la autonomía local, uno de los elementos angulares de nuestro ordenamiento constitucional y democrático.

La decisión de la Comisión había de anclarse en el artículo 61 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), que faculta textualmente para su adopción «... en el supuesto de gestión gravemente dañosa para los intereses generales que suponga incumplimiento de sus obligaciones constitucionales» por parte de la entidad local en cuestión. El contenido de este precepto se reproduce en artículo 56 n) del Reglamento del Senado, en cuanto encomienda a la Comisión General de las comunidades autónomas la función de:

«n) Informar sobre las iniciativas del Gobierno respecto de la propuesta de disolución de los órganos de las Corporaciones Locales, en el supuesto de que su gestión sea gravemente dañosa para los intereses generales o que suponga el incumplimiento de sus obligaciones constitucionales y legales.»

Previamente, en su reunión de 4 de abril de 2006, el Consejo de Ministros había acordado, conforme al propio artículo 61 LBRL, iniciar este procedimiento de disolución del Ayuntamiento de Marbella, que a su vez, y conforme a dicha normativa, había sido solicitado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía con idéntica fecha de 4 de abril de 2006.

Considerando que el tan citado artículo 61.1 LBRL exige como trámite previo

a la disolución el «previo acuerdo favorable del Senado», la Comisión General de las comunidades autónomas acordó por ASENTIMIENTO elevar al Pleno de la Cámara su informe favorable a la disolución del Ayuntamiento de Marbella. El Pleno posteriormente ratificó esta decisión.

La sesión de la Comisión contó con la presencia de la Consejera de Gobernación de la Junta de Andalucía, Dña. Evangelina Naranjo Márquez.

Sesión de 6 de abril de 2006

El punto clave del orden del día era relativo a la comparecencia, a petición del Grupo Parlamentario Popular en el Senado, de la Ministra de Medio Ambiente, Excma. Sra. Dña. Cristina Narbona Ruiz, para explicar la posición del Gobierno en relación con la construcción y puesta en servicio del trasvase entre los ríos Júcar y Vinalopó.

Asistieron representantes de las siguientes comunidades autónomas: Galicia, Principado de Asturias, Cantabria, Comunidad Valenciana, Aragón y Castilla-La Mancha.

Sesión Conjunta de la Comisión General de las Comunidades Autónomas y la Delegación del Parlamento de Cataluña de 24 de abril de 2006

El único asunto sustanciado fue la designación de los miembros de la Ponencia que, junto con los designados por la delegación del Parlamento de Cataluña, había de informar la Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

La sesión, como se ve, era a su vez conjunta, agrupando a los miembros de la Comisión General de las CCAA y a los de la delegación del Parlamento de Cataluña a este efecto designados por su Pleno. Todo ello en cumplimiento de la norma supletoria de 30 de septiembre de 1993, sobre procedimiento para la reforma de los estatutos de autonomía, en cuanto establece para los estatutos de régimen especial, entre ellos por supuesto el de Cataluña, el trámite previsto para los estatutos de régimen común, si bien se añaden especialidades de gran calado, marcadas por la idea de la negociación entre los órganos del Senado y los parlamentarios autonómicos de que se trate. Fruto pues de esta idea es justamente el carácter conjunto de las sesiones en Ponencia y Comisión.

De conformidad con las propuestas presentadas por los grupos parlamentarios del Senado y por la delegación del Parlamento de Cataluña, la Ponencia quedó integrada por las siguientes personas:

Designados por el Senado

D. Josep Piqué i Camps (GPP), D^a. María Rosa Vindel López (GPP), D. José Fernández Otaño (GPP), D^a. Amelia Salanueva Murguialday (GPP), D. Joan Lerma Blasco (GPS), D. Enrique Federico Curiel Alonso (GPS), D. José Ignacio Pérez Sáenz (GPS), D. Ramón Aleu i Jornet (GPECP), D^a. Inmaculada Loroño Ormaechea (GPSNV), D. Pere Macias i Arau (GPCIU), D. José Mendoza Cabrera (GPCC), D. Francisco Xexús Jorquera Caselas (GPMX)

Designados por el Parlamento de Cataluña

D. Ramón Camp i Batalla (GPCIU), D^a. Núria de Gispert i Catalá (GPCIU), D. Joan M. Roig i Grau (GPCIU), D. Francesc Homs i Molist (GPCIU), D^a. Carme Figueras i Siñol (GPS-CPC), D^a. Lúdia Santos i Arnau (GPS-CPC), D. Àlex Masllorens i Escubós (GPS-CPC), D. Miquel Iceta i Llorens (GPS-CPC), D. Josep-Lluís Carod-Rovira (GPERC), D. Joan Ribao i Martín (GPERC), D. Francesc Vendrell i Bayona (GPPC), D. Jaume Bosch i Mestres (GPICV-EA)

De forma ciertamente excepcional, se produjo a continuación un turno de intervenciones de senadores y de diputados integrantes de la delegación del Parlamento de Cataluña, si se quiere, a modo de «debate de totalidad» solapado, que los distintos oradores aprovecharon para dar genéricos puntos de vista acerca de la iniciativa que en las próximas semanas había de sustanciarse en el Senado, para concluir definitivamente su tramitación parlamentaria en esta Cámara.

Sesión conjunta de la Comisión General de las Comunidades Autónomas y la Delegación del Parlamento de Cataluña de 3, 4 y 5 de mayo de 2006

La sesión estuvo íntegramente dedicada al debate y votación de la Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, con las múltiples peculiaridades formales previstas en la mencionada norma supletoria de 30 de septiembre de 1993, sobre procedimiento para la reforma de los estatutos de autonomía.

Dichas peculiaridades son en esencia las siguientes, como quiera que a la iniciativa se presentaron enmiendas, además de una propuesta de veto (de ahí que fuera de antemano obligatoria la creación de la meritada delegación de parlamentarios de Cataluña, en número igual o inferior a los 50 miembros de la Comisión General de las CCAA):

- La Comisión General de las CCAA disponía de un mes para debatir y formular una propuesta de texto, de consuno con la delegación de parlamentarios autonómicos, siempre bajo presidencia del presidente de la Comisión General de las CCAA.
- La fase en Ponencia se hubo de desarrollar, como hemos visto, conjuntamente, siendo sin embargo separado el voto en cada una de las Ponencias, además de ponderado en cada una de ellas.
- El resultado del trámite en Ponencia se plasmó en textos que reflejaban los acuerdos, los desacuerdos y los votos particulares.
- Ya en Comisión, se debatió conjuntamente con la delegación de parlamentarios catalanes, si bien:
- Votaban separadamente los miembros de la Comisión General de las CCAA y la delegación de parlamentarios autonómicos. Inicialmente, aquéllos; subsiguientemente, estos últimos.
- En primer término, hubo de debatirse y votarse la propuesta de veto (del Grupo Parlamentario Popular), y rechazada que fue, pudo procederse a

hacer lo propio respecto de los textos acordados, los textos discordantes y los votos particulares.

- Tras todo ello, concluyó el trámite con una votación final de conjunto, que aprobó por mayoría la Propuesta de reforma.
- Al Pleno no pasó pues voto particular alguno, sino únicamente el texto acordado por mayoría de ambos «brazos» (senatorial y catalán) en la Comisión General.

A la sesión, desarrollada como hemos dicho ya a lo largo de tres días (entre el 3 y el 5 de mayo), asistieron diversos representantes autonómicos, destacando la presencia e intervención del presidente de la Generalidad de Cataluña, Excmo. Sr. D. Pasqual Maragall i Mira. Asistieron también e intervinieron en los debates el presidente del Gobierno de Cantabria, Excmo. Sr. D. Miguel Ángel Revilla Roiz; el consejero de Presidencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja, Excmo. Sr. D. Emilio del Río Sanz; el consejero de Presidencia y Portavoz del Gobierno de la Región de Murcia, Excmo. Sr. D. Fernando de la Cierva Carrasco; el consejero de Relaciones Institucionales y Comunicación de la Comunidad Valenciana, Excmo. Sr. D. Esteban González Pons; el consejero de Educación y Cultura de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, Excmo. Sr. D. Francisco Jesús Fiol Amengual; y el consejero de Presidencia y Administración Territorial de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, Excmo. Sr. D. Alfonso Fernández Mañueco.

Sesión de 18 de septiembre de 2006

El primer punto relevante del orden del día de esta sesión estuvo constituido por la elección de Dña. M^a Dolores de Cospedal García, como Secretaria Cuarta de la Comisión, a propuesta del Grupo Parlamentario Popular en el Senado. Su candidatura fue aprobada por asentimiento.

A continuación se pasó al siguiente punto del orden del día, consistente en la comparecencia, a petición del Grupo Parlamentario Popular en el Senado, del ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, D. Jesús Caldera Sánchez-Capitán, para tratar sobre el reparto competencial y la financiación de las actuaciones en materia de dependencia.

La sesión contó con la presencia y, en su caso, participación de representantes de las siguientes CCAA: País Vasco, Galicia Andalucía, Principado de Asturias, Cantabria, La Rioja, Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha, Canarias, Comunidad Foral de Navarra, Extremadura, Illes Balears, Comunidad de Madrid, Castilla y León y Ciudad de Ceuta.

Sesión de 25 de septiembre de 2006

En esta sesión se produjo el debate y votación del Dictamen del Convenio de colaboración entre el Gobierno Vasco y la Generalidad de Cataluña en materia de cesión de uso de la infraestructura jurídica del sistema informático procesal.

El texto, procedente de una de las dos comunidades concernidas, identificaba el proyecto de convenio como de «gestión y prestación de servicios propios» de ambas, por lo que en principio bastaba la comunicación a las Cortes Generales para que el mismo, transcurridos los plazos legalmente establecidos, pudiera entrar en vigor sin ulterior trámite, y todo ello de conformidad con el artículo 145.2 de la Constitución. Así lo estimó también la Comisión General de las CCAA, que aprobó por asentimiento durante esta sesión el borrador de Dictamen en este sentido, presentado a su consideración por la Presidencia y la Mesa de la Comisión.

Sesión de 27 de noviembre de 2006

La siguiente sesión también se dedicó a convenios horizontales, es decir, entre CCAA. En concreto, se trató de los siguientes:

- Convenio de colaboración suscrito entre el Gobierno de La Rioja y la Junta de Castilla y León para la planificación y ejecución de obras de carreteras de interés de ambas comunidades autónomas (Autor: Cortes de Castilla y León).
- Convenio de colaboración entre las Comunidades Autónomas de Cantabria, Castilla y León y el Principado de Asturias para la gestión coordinada del Parque Nacional de los Picos de Europa.
- Protocolo General entre la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en relación con las «actuaciones para la remodelación de la carretera LR-131 y NA-134 entre el Polígono Industrial de Cantabria (La Rioja) y el Polígono Industrial Las Cañas (Navarra)» y las obras de «acondicionamiento y mejora del acceso norte a Castejón en el punto kilométrico 77+620 de la N-133, Pamplona-Madrid».

En cada uno de los tres casos, los textos de procedencia se referían al proyecto de convenio o de «protocolo general» como relativo a la «gestión y prestación de servicios propios» de las CCAA interesadas, por lo que en principio bastaría la comunicación a las Cortes Generales para que, transcurridos los plazos legalmente establecidos, los tres pudieran entrar en vigor sin ulterior trámite, y todo ello de conformidad con el artículo 145.2 de la Constitución. Así lo estimó también la Comisión General de las CCAA, que aprobó por asentimiento durante esta sesión los tres borradores de Dictamen en este sentido, presentados a su consideración por la Presidencia y la Mesa de la Comisión.

A la sesión no asistió ningún representante autonómico.

Sesión conjunta de la Comisión General de las Comunidades Autónomas y la Delegación del Parlamento de Andalucía de 27 de noviembre de 2006

El único asunto sustanciado fue la designación de los miembros de la Ponencia que, junto con los designados por la delegación del Parlamento de Anda-

lucía, había de informar la Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

También en este caso la sesión era conjunta, agrupando a los miembros de la Comisión General de las CCAA y a los de la delegación del Parlamento de Andalucía a este efecto designados por su Pleno. Todo ello en cumplimiento de la Norma supletoria de 30 de septiembre de 1993, sobre procedimiento para la reforma de los estatutos de autonomía, en cuanto establece para los estatutos de régimen especial, entre ellos también el de Andalucía, el trámite previsto para los de régimen común, con las particularidades ya reseñadas a propósito del Estatuto de Autonomía de Cataluña, y a las que nos remitimos.

De conformidad con las propuestas presentadas por los grupos parlamentarios del Senado y por la delegación del Parlamento de Andalucía, la Ponencia quedó integrada por las siguientes personas:

Designados por el Senado:

D^a. Soledad Becerril Bustamante (GPP), D. Ángel Blanco Moreno (GPP), D. Juan de Dios Martínez Soriano (GPP), D. Joaquín Ramírez Rodríguez (GPP), D. Ignacio Pérez Sanz (GPS), D^a. Adoración Quesada Bravo (GPS), D. Enrique Abad Benedicto (GPS), D. Ramón Aleu i Jornet (GPECP), D^a. Inmaculada Loroño Ormaechea (GPSNV), D. Pere Macías i Arau (GPCIU), D. José Mendoza Cabrera (GPCC), D. Francisco Eduardo Cuenca Cañizares (GPMX)

Designados por el Parlamento de Andalucía:

D. José Caballos Mojeda (GPS), D. Luis Pizarro Medina (GPS), D^a. Antonia Jesús Moro Cárdeno (GPS), D. Manuel Gracia Navarro (GPS), D. Antonio Sanz Cabello (GPPA), D. Carlos Rojas García (GPPA), D^a. Esperanza Oña Sevilla (GPPA), D. Antonio Romero Ruiz (GPIULV-CA), D^a. Concepción Caballero Cubillo (GPIULV-CA), D. Ildefonso Dell'Olmo García (GPA), D^a. Pilar González Modino (GPA)

Casi de la misma manera que en la sesión homóloga de la propuesta de reforma catalana, se produjo seguidamente un turno de intervenciones de senadores y de diputados integrantes de la delegación del Parlamento de Andalucía, también en esta ocasión aprovechado por los distintos oradores para dar genéricos puntos de vista acerca de la iniciativa. En dicho turno intervino el consejero de la Presidencia de la Comunidad Autónoma de Andalucía, Excmo. Sr. D. Gaspar Zarrías Arévalo.

Sesión Conjunta de la Comisión General de las Comunidades Autónomas y la Delegación del Parlamento de Andalucía de 29 de noviembre de 2006

La sesión estuvo íntegramente dedicada al debate y votación de la Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, con las peculiaridades formales previstas en la Norma supletoria de 30 de septiembre de 1993, sobre procedimiento para la reforma de los estatutos de autonomía, acerca de las cuales nos remitimos a lo dicho más atrás a propósito del Estatuto de Autonomía de Cataluña, *mutatis mutandis* aplicable al caso andaluz.

A este texto no se presentó propuesta de veto alguna. Sí enmiendas, con la singularidad de que fueron presentadas por el Grupo Parlamentario de Coalición Canaria por cuenta del Grupo Andalucista del Parlamento de Andalucía, carente como es sabido de representación en el Senado: de ahí que su defensa en el debate corriera exclusivamente a cargo de los representantes andalucistas en la delegación del Parlamento andaluz. Todas ellas fueron tras el debate rechazadas, al contrario que los textos acordados, que obtuvieron el respaldo mayoritario (unánime en el «brazo» senatorial) de la Comisión conjunta. En ningún momento de la tramitación llegó a haber textos discordantes. La votación final del texto arrojó como resultado la aprobación unánime de la propuesta por parte del «brazo» senatorial y la muy mayoritaria de la delegación del Parlamento de Andalucía. Tras su aprobación por el Pleno del Senado, la Propuesta de reforma concluyó definitivamente su tramitación en sede parlamentaria.

Ningún representante autonómico asistió a esta sesión.

Sesión de 18 de diciembre de 2006

El principal objeto de la sesión fue el debate y votación del Dictamen correspondiente al Convenio Específico de Colaboración entre las Comunidades Autónomas de Madrid y Castilla y León para la ejecución de una política conjunta en materia de transporte público regular de uso general de viajeros por carretera, así como de transporte por ferrocarril, en relación con determinados municipios de las provincias de Ávila y Segovia.

El texto, procedente de una de las dos Comunidades concernidas, identificaba el proyecto de convenio como de «gestión y prestación de servicios propios» de ambas, por lo que en principio bastaba la comunicación a las Cortes Generales para que el mismo, transcurridos los plazos legalmente establecidos, pudiera entrar en vigor sin ulterior trámite, y todo ello de conformidad con el artículo 145.2 de la Constitución. Así lo estimó también la Comisión General de las CCAA, que aprobó por asentimiento durante esta sesión el borrador de Dictamen en este sentido, presentado a su consideración por la Presidencia y la Mesa de la Comisión.

Consideraciones generales acerca de la actividad de la Comisión General de las CCAA en 2006

La actividad de la Comisión General de las CCAA a lo largo de 2006 ha sido de nuevo intensa, aún en mayor medida que la ya muy notable de 2005, y ello no sólo desde el punto de vista cuantitativo (el número de sesiones celebradas), sino sobre todo en razón de la gran densidad política y técnica del trabajo desarrollado, que en lo esencial, como se ha visto, ha gravitado en el ámbito legislativo, estatutario, para mayor concreción.

En lo que a la faceta estrictamente cuantitativa respecta, y con las ya citadas 16 sesiones sustanciadas, la Comisión General de las CCAA ha vuelto a ser en 2006 la Comisión Permanente Legislativa de mayor actividad de la Cámara, por

delante de las Comisiones de Industria, Turismo y Comercio (con 12 sesiones) y de las de Economía y Hacienda, Educación y Ciencia, y Sanidad y Consumo (con 10 sesiones cada una de ellas), por sólo citar las cinco Comisiones Permanentes Legislativas de más intensa actividad. Más datos: la actividad de la Comisión General de las CCAA se ha acercado al triple de la media de las demás Comisiones Permanentes Legislativas del Senado, equivalente a poco más de 6 sesiones.

Ahora bien, la más interesante faceta de la actividad de la Comisión General en 2006 ha sido sin duda la cualitativa. Gracias a la tramitación de los tres Estatutos de Autonomía valenciano, catalán y andaluz, la Comisión ha protagonizado momentos de indiscutible intensidad en la vida política de España.

El Estatuto valenciano, pactado por las dos fuerzas políticas mayoritarias a escala nacional, representaba en cierta medida un modelo para la potencial apertura de horizontes institucionales autonómicos caracterizados por una mayor profundidad de autogobierno: su tramitación senatorial vino de hecho marcada por ese pacto entre PSOE y PP, al que no llegaron a sumarse ni Izquierda Unida, ni algunos de los partidos nacionalistas representados en la Cámara.

La tramitación del Estatuto catalán se vio considerablemente complicada de antemano por la extraordinaria complejidad de la Norma supletoria de 30 de septiembre de 1993, así como por el hecho de que la minoría mayoritaria en el Senado esté constituida por el Grupo Parlamentario Popular, que se oponía frontalmente a la Propuesta: su sustanciación registró por ello, no sólo momentos de notable calidad parlamentaria, sino fundamentalmente situaciones de muy elevada tensión, verdaderamente inusual en una Cámara tradicionalmente caracterizada por el sosiego en el planteamiento de las polémicas políticas; para colmo, lo ajustado de las posiciones contrapuestas en el «brazo» senatorial (el de los delegados catalanes solía reflejar mayorías mucho más claras), que en ocasiones surgían en el interior de un mismo Grupo Parlamentario, estuvo a punto de producir el empate como resultado en algunas de las votaciones, lo que motivó la necesidad de ponderar de antemano y con sumo cuidado las reglas –nada simples, por cierto– que se habrían aplicado ante tal eventualidad.

El pacto logrado en la tramitación del Estatuto andaluz fue de espectro aún más amplio que el alcanzado en el valenciano, al agrupar, no sólo a los dos grandes, sino en este caso ya a Izquierda Unida y a las fuerzas nacionalistas con representación en el Senado presentes en la tramitación (el único representante del Bloque Nacionalista Galego excusó su ausencia de la misma): eso es lo que propició que los textos fueran aprobados por unanimidad de los senadores votantes (sin perjuicio de que algunos de los pertenecientes a partidos nacionalistas respaldaran también algunas de las enmiendas defendidas por el Grupo Andalucista del Parlamento andaluz) y por la totalidad de los diputados de la delegación andaluza, con excepción de los correspondientes al Grupo Andalucista; como es natural, todo ello hizo posible un parlamentarismo nuevamente más tranquilo, o si se prefiere, más situado en la línea de lo habitual en esta Cámara.

Conclusiones

Las tareas de contenido autonómico llevadas a cabo en el Senado en 2006, aquí analizadas, nos permiten extraer diversas conclusiones, en tres capítulos principales de asuntos: el estatutario, el relativo a la disolución del Ayuntamiento de Marbella y el de los Convenios entre CCAA. Es pues bien claro que, al menos de la mano de los dos primeros, las actividades del Senado en este pasado año han estado en la misma médula de los más actuales y polémicos problemas de nuestro país.

El nuevo panorama estatutario

En lo que al capítulo estatutario se refiere, no cabe duda de que la aprobación de los tres estatutos sustanciados en 2006 ha producido una profunda transformación del sistema normativo autonómico. Tras ella, el escenario de dicho sistema normativo, por supuesto coronado por la Constitución, queda en cierto modo dividido –bien que provisionalmente, hasta tanto vayan finalizando las propuestas de reforma ya en curso en las Cortes Generales, o bien suscitándose otras nuevas– en cuatro grandes bloques: por un lado, el Estatuto valenciano, quizá nacido con vocación de modelo general (al menos para las CCAA de régimen común).

En segundo lugar, y por supuesto, el Estatuto catalán, que abre un horizonte rotundamente nuevo, en mayor o menor medida exportable a otras Comunidades en función de lo que al respecto de su constitucionalidad termine decidiendo el Tribunal Constitucional, en su resolución de los recursos planteados desde distintas instituciones. Sea como fuere, a este segundo bloque ha venido ya a sumarse el Estatuto andaluz que, sin perjuicio de las múltiples y hondas modulaciones respecto del texto catalán introducidas en las distintas fases de su tramitación parlamentaria, comparte con éste elementos de tanta trascendencia como su estructura general o algunas de sus «decisiones políticas fundamentales» (referencia, bien que muy matizada, al carácter nacional; elementos institucionalizados de bilateralidad; delimitación competencial; o sistema de financiación, entre algún otro). En este sentido, este segundo bloque de Estatutos, hasta ahora sólo formado por dos de ellos, constituye en cierto modo la «punta de lanza» de un proceso de muy profunda transformación de nuestro modelo autonómico, cuyas últimas consecuencias no parece todavía posible predecir. Es por cierto presumible que el derrotero por el que finalmente opte la propuesta de reforma gallega que en su momento llegara a articularse, sea también el abierto por los dos estatutos citados.

Un tercer bloque estaría provisionalmente formado por la CCAA hasta ahora consideradas de régimen común. Y decimos «provisionalmente» porque su inclusión en este bloque estaría más motivada por motivos formales o de ritmo de sustanciación de sus reformas, que por razones materiales, es decir, basadas en el contenido de sus nuevos estatutos. Además, en este bloque habría a la vez que deslindar aquellas CCAA que ya han formalizado propuestas de reforma estatutaria ante las Cortes Generales, frente a las demás. En el primer grupo se encuen-

tran, por orden de mayor a menor avance en la tramitación, las Illes Balears, Aragón, Canarias, y Castilla y León. No obstante, a finales de enero de 2007, en que se cierra este informe, sólo uno de esos textos, el de las Illes Balears, ha superado en su integridad el trámite en el Congreso de los Diputados, habiendo ya llegado al Senado; los otros tres se encuentran aún pendientes de su examen y enmienda por la Comisión Constitucional, debiendo incluso el de Canarias y el de Castilla y León superar el previo trámite de toma en consideración por el Pleno del Congreso.

En lo que al contenido del texto balear se refiere, único sobre el que —en razón de lo afirmado— es posible formarse un juicio fiable, encaja con mucha mayor claridad en el bloque primero, junto con el valenciano, que en el segundo, junto al catalán. Y ello, por más que puedan identificarse en su tenor algunos elementos novedosos de importancia introducidos por el nuevo Estatuto de Cataluña, como, entre otros, pueden ser determinados mecanismos de bilateralidad y del modelo de financiación (la Comisión Mixta de Economía y Hacienda entre el Estado y la Comunidad Autónoma de las Illes Balears aglutina por ejemplo ambos supuestos). Al fin y al cabo, la Propuesta de reforma balear enlaza armónicamente con la estructura general y las principales innovaciones del texto valenciano (por ejemplo, la singular regulación de los derechos y libertades o la del poder judicial en la Comunidad), evitando al tiempo la inclusión de algunos de los principales rasgos distintivos del texto catalán (carácter nacional, deber de utilización del idioma catalán o sistema de asunción competencial, a título de muestra).

Siempre dentro de este tercer bloque de CCAA de régimen común, aunque en un segundo grupo, figurarían las demás CCAA. Aunque una de ellas, como Castilla-La Mancha, viene trabajando en sede parlamentaria regional en un texto de reforma, es pronto para conocer la orientación final por la que unas u otras se decantarán, si bien algunas han puesto de manifiesto que la reforma estatutaria no constituye en modo alguno una prioridad para ellas (es el caso de Cantabria o la Comunidad de Madrid, como simples ejemplos).

Finalmente, cuarto y singularísimo, es el caso de la Comunidad Autónoma Vasca. El rechazo por el Congreso de los Diputados, el 1 de febrero de 2005, de la toma en consideración de la propuesta de reforma del «Estatuto político de la Comunidad de Euskadi» dio por zanjado un proceso que, como es bien sabido, plantea en el caso de esa Comunidad Autónoma incógnitas que con mucho rebasan el mero ámbito normativo.

Llegados aquí, insistimos: el proceso abierto con las reformas estatutarias de 2006 no ha hecho más que comenzar. Algunos de los cambios introducidos en esos textos implican modulaciones muy sustanciales de nuestro sistema normativo autonómico y, reflejamente, de nuestro propio sistema constitucional. Sus defensores alegan la necesaria *mutación* de la Constitución para acomodarla, ya por vía jurisdiccional, ya por vía aplicativa, a tiempos cambiantes; sus detractores, el *fraude* que la Constitución habría sufrido al quedar orillada por determinados aspectos de dichas reformas. Entre tanto, comienzan a prodigarse voces en pro de una reforma constitucional, tanto desde sectores políticos, como desde entornos doctrinales. A fin de cuentas, si bien es ya algo tarde para encauzar el desarrollo de lo ya acometido, no lo es en absoluto para ordenar la futura evolución.

La disolución del Ayuntamiento de Marbella como exponente de la corrupción urbanística

Ya quedó más atrás dicho: la disolución del Ayuntamiento de Marbella, informada favorablemente por el Senado y posteriormente acordada por el Gobierno a instancias de la Junta de Andalucía, constituye un hecho de extraordinaria gravedad, al tiempo que todo un exponente de la corrupción urbanística en España. Jamás antes se había adoptado una medida de esta naturaleza bajo la vigencia de nuestro ordenamiento constitucional. Y es natural que tan graves remedios consecuentemente obedezcan a tamañas causas: el problema de la corrupción urbanística viene adquiriendo en nuestro país proporciones desgraciadamente alarmantes.

Su extensión está prácticamente generalizada geográficamente, a pesar de su mayor incidencia en polos densamente poblados, mas aún si son costeros. Su alcance político es indiscriminado, al afectar tanto a entidades locales o a CCAA gobernadas por la derecha como por la izquierda. Su hondura lastra el prestigio del Estado, de las CCAA, y especialmente de las entidades locales –las instituciones situadas «en primera línea»– que se van viendo tocadas, al generar, como siempre sucede con la corrupción, desconfianza, desafecto y desaliento en los ciudadanos.

Sus causas son igualmente y por desgracia muy profundas, al entroncar con fenómenos de tanta relevancia como el *boom* inmobiliario que, junto con países como el Reino Unido, los Estados Unidos y en algo menor medida muchos otros del mundo desarrollado, España viene experimentando (con sus ventajas, en términos de crecimiento económico, con sus inconvenientes en términos de insostenibilidad medioambiental o, por supuesto, de corrupción). Un *boom* a su vez alimentado por la enorme rentabilidad del sector inmobiliario, por su parte estimulada por factores como el impresionante aumento poblacional español en apenas seis años (de 38 millones de habitantes en 2000 a más de 45 en 2006) producido por la inmigración; o por la muy considerable afluencia de capitales destinados al sector desde otros países de la Unión Europea, fruto de la cada vez mayor sensación de que España va verdaderamente convirtiéndose en «la California de Europa». Añadamos la vulnerabilidad del planeamiento urbanístico frente a prácticas especulativas y, sobre todo, la nada desdeñable desatención política, incluso académica, sobre todo financiera, que las entidades locales vienen sufriendo a lo largo de estos casi treinta años de vigencia constitucional: factores ambos que, entre sí combinados, han llegado a propiciar en muchas ocasiones que alcaldes perentoriamente necesitados de recursos económicos para su municipio, insuficiente o deficientemente controlados política, administrativa o contablemente, se pusieran en manos de intereses no siempre coincidentes con el general del pueblo o ciudad, incluso a cambio de alguna contraprestación lucrativa personal.

No es éste el lugar para conjeturar acerca de posibles soluciones, que algunas por supuesto pueden ponerse en práctica. Aunque quizá sí lo sea, dada su naturaleza eminentemente institucional, para resaltar la que a nuestro juicio podría revestir mayor importancia, junto a la necesaria reforma de la financiación de los partidos políticos: se trataría de revalorizar la figura de la entidad local, munici-

pio, provincia, isla, realzando y perfilando con mayor cuidado que hasta ahora la idea de su autonomía, constitucionalmente garantizada, y preservándola frente a todo tipo de intrusiones procedentes de otros poderes; sin perjuicio de ello, reforzando las instancias de control de toda índole, organizativa y funcional, que en el ámbito local deban operar, pero también asegurando sin titubeos la suficiente financiación de las entidades locales, estancada en términos comparativos con la de las CCAA desde los albores del actual ordenamiento constitucional. Si estas medidas se combinaran con un paralelo reforzamiento de las potestades del Estado en materia urbanística, se quiera o no la instancia pública más difícil de «capturar» por intereses inmobiliarios espurios, podrían haberse sentado las bases para una mejora de la actual situación. Y tanto más si a las citadas se añadieran otras medidas en los planos de la legislación urbanística, constitucional, administrativa o penal; e incluso en ámbitos que fueran más allá del Derecho, como el educativo y formativo, el económico o el social.

¿Un despertar de los convenios *horizontales* o interautonómicos?

Por último, bien parece que 2006 ha sido un año bien abonado para los convenios *horizontales* o interautonómicos, en aplicación del artículo 145.2 de la Constitución. Tan es así que, como hemos visto, durante el pasado año llegaron a tramitarse en la Cámara Alta seis de estos convenios, habiendo tenido entrada un séptimo, pendiente aún de sustanciación parlamentaria. Es cierto que quizá no parezcan muchos si la cifra se juzga en abstracto; pero tengamos en cuenta que en 2005 sólo se tramitaron dos, y sobre todo que, al ritmo de seis convenios anuales, para comienzos de 2007 se habrían firmado más de 160 desde el inicio de la vigencia constitucional, cuando son exactamente treinta los firmados desde 1978 hasta la actualidad.

Retengamos por otro lado que aun esos aproximados y teóricos 160 seguirían siendo muy pocos, si se comparan con los alrededor de 25.000 convenios *verticales*, es decir, los firmados entre la Administración General del Estado y alguna Comunidad Autónoma. Además, nos falta como es notorio perspectiva temporal suficiente para sustentar una conclusión mínimamente sólida. Parece pues prematuro afirmar que 2006 haya sido el año del despertar de los convenios entre CCAA. Nos conformaremos, eso sí, con constatar que en 2006 se ha acelerado muy significativamente, al triplicarse, su paso de tramitación. Años posteriores nos dirán si esta aceleración se ha sostenido en el tiempo, hasta el punto de comenzar a generalizar el empleo de una figura bien necesitada de mayor utilización.

III. LA ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

ANDALUCÍA

Francisco López Menudo

Rasgos generales

Esta impronta sobre el año que comentamos queda casi absorbida por el tema de la reforma del Estatuto de Autonomía, ya que el tramo final de su tramitación coincide prácticamente con el ejercicio de 2006.

En anteriores *Informes* hemos dado cuenta de la génesis e impulso de la reforma, destacando sus momentos significativos, sus motivaciones y objetivos, así como, sus dificultades. No es pertinente, pues, hacer detallada memoria de todo ello pues ahora lo obligado es reflejar lo acontecido durante el año que comentamos, en el que, por cierto, queda comprendido lo más sustancial del proceso. Sin embargo, cabe recordar sus antecedentes, siquiera sea a grandes rasgos, razón por la que distinguimos dos grandes fases, anterior y posterior al inicio de 2006.

Etapa anterior al año 2006

Una rápida mirada retrospectiva, meramente recordatoria del camino andado, nos sitúa en el año 2001 en que el presidente, con ocasión del Debate sobre el estado de la Comunidad Autónoma echó a rodar la idea y con ella el posicionamiento de los distintos grupos, prontamente situados en posiciones extremas; y todo ello sobre el telón de fondo de la reforma en ciernes del Estatuto de Catalunya, alimentando inercias emulativas en unos y rechazos frontales en otros.

Pero el origen formal de la reforma puede fijarse en el 16 de diciembre de 2003. En ese día el Sr. Chaves presentó ante el Parlamento andaluz un documento con los diez objetivos básicos de la reforma, considerados por unos o por otros, en medio de la dialéctica antes apuntada, bien como objetivos timoratos o como propuestas rayanas en la inconstitucionalidad. Tras las elecciones autonómicas del 14 de marzo de 2004, coincidentes con las generales, celebradas inmediatamente después del trágico 11-M, se produce el impulso decisivo de la reforma.

Se constituyó en el seno de la Comisión de Desarrollo Estatutario de la Cámara andaluza una Ponencia encargada de hacer un primer borrador, compuesta por once parlamentarios (Socialista, 4; Popular, 3; IULV-CA, 2; Andalucista, 2). Tras un dilatado trámite en el que comparecen significadas organizaciones y personas para opinar sobre la reforma, dicha Ponencia presenta finalmente ante la referida Comisión un Informe fechado el 21 de junio de 2005 (BOPA núm. 310, de 31 de octubre de 2005) donde se relacionan los puntos de acuerdo junto a las observaciones y propuestas de cada grupo con vistas a la ulterior redacción de un texto articulado.

La Comisión acordó que la Ponencia continuara los trabajos y redactara un texto articulado, tarea que realizó durante la segunda mitad de 2005. Precisamente es en esta etapa cuando se recrudecen las tensiones en el seno de la Ponencia, siendo esta abandonada, en primer lugar por los representantes del Grupo Popular y luego por los del partido Andalucista; los primeros por entender que la reforma era un calco de la del Estatuto de Catalunya, y que por tanto incurría en semejantes vicios de inconstitucionalidad; y los segundos por considerar que la reforma se situaba en un nivel de autogobierno inferior respecto del texto catalán; concretamente, los andalucistas reivindicaron que el articulado definiera a Andalucía como una nación y quedaron fijados en esta postura.

PSOE e IU fueron de la mano en este proceso, asumiendo el primero muchas de las propuestas profundamente reformistas impuestas por el segundo, siempre con el punto de mira puesto en el Estatuto catalán; así, entre otras, la invocación del Estatuto al artículo 150.2 CE para asumir competencias del Estado sobre aeropuertos y puertos de interés general, servicio meteorológico, museos, archivos y bibliotecas, tráfico y seguridad vial; el «blindaje» de las competencias autonómicas frente a las leyes básicas estatales en una serie de materias. Y, sobre todo, la reivindicación desde el Estatuto de la cuenca del Guadalquivir. Sobre la inserción del término «nación», punto fuerte de todos los debates, sí mantenían posiciones distintas pues mientras IU se decantaba por dicho término, al igual que los andalucistas, al PSOE le parecía excesiva teniendo en cuenta que su aceptación por la ciudadanía, según encuestas, no llegaba al 5%. Los populares sólo aceptaban el de «nacionalidad histórica».

Tramitación seguida durante el año 2006

En el seno del Parlamento de Andalucía

El texto articulado encomendado a la Ponencia aparece por fin en los albores de 2006 (30 de enero), suscrito únicamente por los miembros de la Ponencia de los dos grupos promotores, Socialista e IULV-CA; un texto de 216 artículos con una reserva aneja de 327 votos particulares. La Comisión de Desarrollo Estatutario hizo suyo el texto, convirtiéndolo en su propio Dictamen y en la «Proposición de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía», iniciándose así propiamente el procedimiento de reforma de acuerdo con lo dispuesto en el Estatuto en vigor y en el Reglamento del Parlamento de Andalucía.

Esta Proposición fue debatida para su toma en consideración en el Pleno celebrado el día 16 de febrero, del que damos cuenta en otra parte de este *Informe*. Tras este Pleno, los días 6 y 7 de marzo se celebraron las comparecencias de los agentes sociales y organizaciones interesados a propuesta de los grupos parlamentarios. Precisamente en este trámite, el profesor y ex ministro D. Manuel Clavero Arévalo brindó en su comparecencia la expresión «realidad nacional», que se popularizaría como la «fórmula Clavero», extraída de su propuesta, que decía: «*El Parlamento de Andalucía declaró a Blas Infante padre de la Patria Andaluza, las multitudinarias manifestaciones del 4 de diciembre de 1978 y el referéndum del 28 de febrero de 1980 expresaron la voluntad del pueblo andaluz*».

de no ser menos que la comunidad que más rango tuviese en España. El artículo 2 de la Constitución, reconoce la realidad nacional de Andalucía como nacionalidad». El PSOE asumió dicha fórmula, que el PP rechazó abiertamente por excesiva y que tampoco fue aceptada por los otros dos partidos por considerarla menguada.

A finales de marzo finalizó el plazo de presentación de enmiendas y tras los trabajos correspondientes de la ponencia y la comisión, el procedimiento desembocó en la sesión plenaria de la cámara andaluza de 2 de mayo de 2006, donde se reprodujeron en lo esencial las posturas ya expresadas en el anterior pleno de 16 de febrero. Fue aprobado el texto que como Proposición de Reforma quedó presentada tres días después en el Congreso de los Diputados. Esta Proposición sólo contó con el apoyo de los dos Grupos impulsores de la reforma, un evidente déficit que abría muchas incógnitas para la fase que habría de celebrarse en el seno de la Comisión Constitucional del Congreso. Concretamente, se emitieron 108 votos, de los cuales 67 fueron favorables (Grupos Socialista e Izquierda Unida y 41 desfavorables (Grupos Popular y Andalucista), obteniendo así –aun por un solo voto– la mayoría cualificada de los tres quintos requerida por el artículo 74 del Estatuto de Autonomía vigente.

En el Congreso de los Diputados

La Proposición de reforma fue registrada en el Congreso de los Diputados el 5 de mayo, y el día 26 del mismo mes tuvo lugar la sesión de toma en consideración por el Pleno (Diario de Sesiones del Congreso núm. 179), una sesión borrasca que puso de manifiesto las profundas divergencias del Partido Popular con el texto presentado. En síntesis, la postura de este partido, expresada con especial contundencia por el Sr. Rajoy, se cifró en dos argumentos: que el texto era copia del Estatuto de Cataluña por lo que tenía las mismas taras, y que «realidad nacional» es un eufemismo que significa lo mismo que nación. El resultado fue de 187 votos favorables a la Proposición en los que se incluyen los de partidos nacionalistas, frente a los 136 del Partido Popular.

La comisión constitucional del Congreso de los Diputados y la Delegación del Parlamento de Andalucía designada al efecto por el pleno del parlamento autonómico, conformaron una Ponencia conjunta que elaboró, durante los meses de septiembre y octubre, la formulación definitiva del texto de la reforma. Durante los días 19, 20 y 24 de este último mes fue debatido y votado el dictamen de la comisión, y el día 2 de noviembre el texto fue aprobado por el pleno del Congreso de los Diputados (BOCG, núm. 246-8 de 7 noviembre) con un apoyo que sin exageración puede calificarse de insólito, si se tienen en cuenta los desencuentros que han jalonado el devenir del proceso. Vale recordar que el Partido Popular se opuso en su día en el Congreso a la reforma del Estatuto catalán y que el valenciano no contó con el apoyo de Izquierda Unida.

Pues bien, todos los Grupos votaron a favor del texto andaluz –306 votos afirmativos– y sólo dos –Eusko Alkartasuna y Bloque Nacionalista Galego– lo hicieron en blanco por considerar éstos que, las referencias del Estatuto andaluz

a la «unidad indisoluble de la nación española» (Preámbulo) y la «...unidad de la nación española y conforme al artículo 2 de la Constitución» (art. 1.1.) eran fruto de un gran pacto de PSOE y PP, fraguado a última hora, que venía a coartar las aspiraciones de los nacionalismos catalán, vasco y gallego. Ello no impidió el voto favorable del PNV, CIU y ERC. Pero la verdadera razón de esas alusiones a la nación española y a la Constitución, la mayoría de ellas incorporadas en la recta final del acuerdo, fue la de minimizar el alcance de la expresión «realidad nacional» postulada por los socialistas. La famosa expresión era considerada como irrenunciable por los dos grupos mentores de la reforma (IU y PSOE), simbolizando en ella poco menos que la altura del nivel de autogobierno que la reforma estatutaria pretendía conquistar, postura sin duda excesiva aunque comprensible en términos de lenguaje político. Lo cierto es que parecía imposible *a priori* que el Partido Popular transigiera en este punto dado el rechazo frontal que siempre opuso a la fórmula en cuestión. Pero en esas otras alusiones a la unidad de España, tan diáfanos, encontraron los populares los argumentos para componer *in extremis* el consenso, no más de una semana antes de la aprobación del texto en el Congreso. En suma, se consumó el convergente deseo del PSOE y del PP de que éste no se quedara fuera del consenso.

A la postre, el Partido Popular ha acabado asumiendo la tesis de la «inocuidad» de la fórmula «realidad nacional», basada en el hecho de estar ubicada en el Preámbulo y por hacerse en el contexto de una referencia histórica. Así, mientras el Preámbulo del texto que salió del Parlamento andaluz decía «*la Constitución Española, en su artículo 2, reconoce la realidad nacional de Andalucía como una nacionalidad*», la redacción suavizada que fue acordada en el Congreso dice que «*El Manifiesto andalucista de Córdoba describió a Andalucía como realidad nacional en 1919, cuyo espíritu los andaluces encauzaron plenamente a través del proceso de autogobierno recogido en nuestra Carta Magna... Hoy, la Constitución, en su artículo 2, reconoce a Andalucía como una nacionalidad en el marco indisoluble de la Nación Española*».

Pactada, pues, la nueva redacción (incluida la palabra «describió» en lugar de «definió», motivo de mucha controversia), el Partido Popular tenía allanado el camino para engancharse al proceso, para dar por «purgada» aquella deuda que le pesaba desde 1981, e incluso minimizar la trascendencia de la tan trillada «realidad nacional», diciendo de ella el Sr. Rajoy que «se ha convertido en una cuestión meramente estética, es decir, algo que podrá gustar o disgustar pero que carece de relevancia política porque no significa nada», afirmación esta de lo más rotunda pues, a nuestro juicio, supone asumir dos posiciones a cuál más discutible: la primera que tal expresión no tenga valor alguno, al menos político; segunda, que la frase carezca de fuerza por hallarse ubicada en el Preámbulo del Estatuto, doctrina esta que fue esgrimida por los dos grupos impulsores de la reforma —cuando la inclusión en el Estatuto de la idea de Andalucía como nación era motivo de escándalo— y que al cabo se ha ido imponiendo y consolidando acriticamente por la fuerza de los hechos, sin contestación jurídica significativa. Un tema para la reflexión en el que aquí no podemos detenernos.

Pero aparte de ello, no cabe la menor duda de que esta rectificación del Partido Popular en la fase final del procedimiento, optando ahora por la conver-

gencia –posición radicalmente distinta a la que mantuvo en la sesión del Pleno de la toma en consideración de la Proposición, celebrada cinco meses atrás, el 26 de mayo– ha obedecido a dos razones de evidente peso: por una parte, el hecho de que el texto presentado en el Congreso haya sido corregido, a su paso por la Comisión Constitucional en el 60% de sus artículos, lo que ha dado pie a dicho partido, concretamente a su líder Sr. Rajoy, a afirmar que el Congreso ha aprobado en realidad un nuevo Estatuto, distinto al que entró en su día por el Registro, y a proclamar incluso que se trata de «un Estatuto ejemplar por su respeto a la Constitución»; y al propio tiempo, ha sido ostensible la preocupación de este partido por no quedar descolgado de la reforma, o lo que es lo mismo, no repetir en esta nueva ocasión el gravísimo traspies, con las consecuencias harto conocidas, que para el centro-derecha de Andalucía supuso su negativa al acceso a la autonomía plena por la vía del artículo 151 de la Constitución en aquel histórico referéndum del 28 de febrero de 1980.

Ciertamente, a su paso por el Congreso han desaparecido del texto algunos «estigmas» presentidos como inconstitucionales y no pocos posicionamientos que dificultaban el objetivo fundamental de que la reforma saliera arropada con el necesario consenso. Sin poder adentrarnos aquí en el estudio de estas cuestiones, baste apuntar, a mero título de ejemplo, los cambios experimentados en cuestiones tales como el tratamiento de la llamada «muerte digna»; el de la enseñanza laica; la matización introducida sobre la naturaleza de la Comisión Bilateral Estado-Junta de Andalucía, la supresión de la mención al artículo 150.2 para pre-determinar desde el Estatuto las delegaciones de competencias exclusivas del Estado. Ahora bien, la cuestión de si con estas correcciones el Estatuto ha quedado sanado totalmente de los presuntos vicios que sí se atribuyen al Estatuto de Catalunya, es algo que no nos atrevemos a afirmar a la ligera, si bien sea ésta la conclusión que circula desde que el texto fue consensuado por el Partido Popular. Cabe que nos detengamos a continuación en algún punto, dado que vienen de antiguo.

En primer lugar, el tratamiento de la llamada «deuda histórica». Este asunto, algo rancio ya tanto por su antigüedad como por la ausencia de soluciones sobre el mismo, ha vuelto a aflorar y con fuerza, cómo no, en el proceso de reforma del Estatuto. En el *Informe* del pasado año dimos cuenta de los síntomas de atonía mostrados por el Gobierno andaluz sobre esta vieja reivindicación, su carácter de «bandera» para los Andalucistas e Izquierda Unida, y su cuantificación en la cifra de 1.140 millones de euros, estimada por el Parlamento andaluz en el año 2003. La redacción de la Disposición Adicional Segunda del Estatuto, en su nueva versión, ha acabado señalando –después de muchos forcejeos– un plazo de 18 meses para que la Comisión Mixta establezca los criterios, alcance y cuantía que conduzcan a la ejecución del Acuerdo suscrito en su día, precisando que la aplicación de los acuerdos adoptados se realizará en un plazo de tres años a partir de la entrada en vigor del Estatuto. Conviene recordar que dicha Disposición, en su redacción originaria de 1981, remite a la Comisión Mixta paritaria la fijación «para cada ejercicio» de los «criterios, alcance y cuantía de dichas asignaciones excepcionales», aunque sin fijar calendario o previsión temporal alguna, a diferencia de la redacción de la reforma. El Gobierno andaluz ha anunciado que solicitará la convocatoria de la Comisión Mixta inmediatamente después del referéndum.

En el momento de cerrar estas páginas recae sentencia del TC por la que desestima el recurso que el Parlamento de Andalucía presentó en marzo de 1998 contra la Ley de Presupuestos por no haber consignado ninguna partida como pago a cuenta de dicha deuda. Hay que recordar que el único pago realizado hasta el momento se produjo en 1996 cuando la Comisión Mixta de Transferencias acordó el abono de 20.000 millones de pesetas (120 millones de euros). Pues bien la sentencia respalda la deuda histórica, afirmando que su legitimidad constitucional está fuera de duda, pero que de ello «no cabe concluir la consecuencia de que el Estado deba, necesariamente y en todo caso, dotar una concreta partida presupuestaria si no se ha alcanzando al efecto acuerdo entre el Estado y la comunidad autónoma en el seno de la Comisión Mixta a que hace referencia la Disposición adicional segunda del Estatuto de Autonomía de Andalucía».

Por tanto, la desestimación del recurso se basa en una razón formal, no sustancial, lo que es muy importante de cara al tratamiento que deba darse a este concepto en su nueva redacción salida de la reforma. No obstante, no es nada afortunado el hecho de que haya desaparecido de la Disposición Adicional Segunda ya reformada un texto como el que contiene el apartado 1. de dicha Disposición en el Estatuto todavía vigente, ya que en tal apartado está explícitamente plasmada la «causa» legitimadora de la deuda¹ por lo que, de haber permanecido en el texto nuevo, sería menor el riesgo de que esta pudiera considerarse absorbida o desplazada por los instrumentos de financiación de carácter ordinario si estos resultan suficientes para garantizar la consecución de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos que tengan la consideración de fundamentales. Creemos, sin embargo, que siempre habrá que hacer una interpretación histórica de la próximamente vigente Disposición Adicional Segunda, considerándola como un *continuum* del texto aprobado en 1981, dentro siempre de una hermenéutica integradora de ambos textos.

Al hilo del tema de la «Deuda» es obligado reflejar, en lo tocante al tratamiento de la financiación en el nuevo texto estatutario —otro gran punto candente del proceso de reforma—, el triunfo del criterio de que las inversiones del Estado en Andalucía, para un período de siete años, sean en proporción al peso poblacional, sin excluir lo procedente del Fondo de Compensación Interterritorial (a diferencia del criterio del Estatuto catalán, basado en el PIB, excluido dicho Fondo).

También es obligado citar la polémica sobre el artículo 51 relativo a las competencias sobre el río Guadalquivir, punto este que generó tensiones incluso entre el Gobierno andaluz y el Ministerio del ramo. Pues bien, dicho artículo del texto de la reforma decía en la redacción que salió del Parlamento andaluz que «La Comunidad Autónoma de Andalucía ostenta competencias exclusivas sobre la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir...». Hay que notar que tal propuesta quedó avalada por el dictamen emitido por el Consejo Consultivo de Andalucía

1 «Dadas las circunstancias socioeconómicas de Andalucía, que impiden la prestación de un nivel mínimo en alguno o algunos de los servicios efectivamente transferidos, los Presupuestos Generales del Estado consignarán, con especificación de su destino y como fuentes excepcionales de financiación, unas asignaciones complementarias para garantizar la consecución de dicho nivel mínimo.»

que estimó plenamente legítima dicha fórmula e incluso que la asunción del Guadalquivir debía ser operada mediante el propio Estatuto y no a través de la vía del 150.2 de la Constitución. Pero lo cierto es que tras su paso por la Comisión Constitucional del Congreso, la redacción actual ha incorporado el inciso «... sobre las aguas de la Cuenca del Guadalquivir que transcurren por su territorio y no afectan a otra Comunidad Autónoma...».

Aun redactado de esta forma, el presidente extremeño Sr. Rodríguez Ibarra, siguió manifestando su propósito de recurrir ante el TC el asunto del Guadalquivir, llevado de su convicción –expresada en términos generales y no sólo con referencia a Andalucía– de que la gestión de las aguas no debe quedar en manos autonómicas por tratarse de un recurso que no debe ser troceado. También desde Castilla-La Mancha se ha anunciado la posibilidad de interponer ante el TC un recurso contra el Estatuto andaluz. La Región de Murcia, otra con posibles intereses en la Cuenca, no se ha pronunciado al respecto.

En este orden de cuestiones es obligado dejar constancia, por la resonancia que ha tenido, de la impugnación anunciada en su día por el gobierno extremeño contra la competencia exclusiva que Andalucía se arroga para la conservación y promoción del flamenco (art. 67), al entender que Andalucía se apropia así abusivamente de un arte que aunque su cuna sea andaluza se inscribe en un ámbito mayor, la llamada «geografía del flamenco». Pero parece ser que ese propósito inicial ha perdido fuerza.

Volviendo a las cuestiones generales sobre el Estatuto, cabe recapitular diciendo que para Izquierda Unida, las contrariedades que le hayan podido suponer los recortes sufridos por el texto a su paso por el Congreso –no hay que olvidar que este Grupo partía de defender incluso la «autodeterminación»– quizás hayan quedado políticamente compensadas con el hecho de haberse ganado una imagen de protagonista decidido de la reforma, lo que sin duda puede favorecerle en este momento histórico más que cualquier postura renuente o a contrapelo de la inercia exitosa de la operación, siempre dejando a salvo, claro es, lo que pueda deparar el próximo referéndum. Ciertamente este grupo y el del PSOE fueron los suscriptores formales de la propuesta que salió del Parlamento andaluz el 2 de mayo de 2006, dando el paso adelante en medio del disenso a la sazón existente. Todo ello explica que el Gobierno parezca decidido a recompensar a IU accediendo a reformar la Ley Electoral para aumentar el número de diputados, situándolo por encima de los 109 con los que actualmente funciona, una aspiración planteada por dicha formación por considerarla más acorde con la extensión territorial y la población andaluza; y sin duda en línea con sus intereses de partido.

Los otros dos grupos mantuvieron una postura oscilante desde que el proceso de reforma se iniciara el 24 de septiembre de 2004, postura que el PP ha rectificado en el tramo final un tanto «a la desesperada», como queda dicho. Por su parte, el Partido Andalucista –siempre a la busca del gesto diferenciador– apostó desde el principio por el rechazo a la reforma, calificándola como un atentado a la autonomía, enarbolando la tesis, de sustentación difícil, dicho sea de paso, de que la reforma supone un paso atrás respecto del Estatuto de 1981, postura que ha mantenido hasta el final. Con esta actitud singularizada habrá querido evitar, sin duda, el presunto riesgo de que su imagen quede difuminada o engullida por

los partidos mayoritarios, pero la apuesta es realmente fuerte y llamativa. Es muy gráfico el contraste: el día 2 de noviembre, mientras en la Carrera de San Jerónimo se celebraba la gran «fiesta» del consenso, la plana mayor del Partido Andalucista –ausente del Congreso– se reclinó en el Parlamento de Andalucía como expresión de pesar y repudio de lo que estaba ocurriendo en Madrid. El *no* que este partido va a pedir en el referéndum del 18 de febrero le será muy difícil de explicar y puede conducirle, según muchos pronósticos, a un futuro muy incierto.

El texto aprobado por el Congreso consta de 250 artículos, más del triple de los 75 artículos que contiene el Estatuto en su versión aún vigente. Se distribuyen en un Título Preliminar y diez Títulos más; amen de un cuerpo de disposiciones adicionales, transitorias, derogatoria y finales (BOCD núm. 246-8 de 7 noviembre). El día 3 de noviembre tuvo entrada la propuesta en el Senado, siendo aprobada el día 29 del mismo mes por la ponencia conjunta constituida por 242 a favor y la abstención del BNG, pasando prácticamente desapercibido el paquete de 58 enmiendas que mantenía el Partido Andalucista y cuyo mantenimiento, al carecer de representación, encomendó al senador de Coalición Canaria D. José Cabrera. El día 20 de diciembre de 2006 el texto fue ratificado por el Congreso de los Diputados, con lo que concluía la tramitación de la reforma como Ley orgánica.

Ya el 9 de enero de 2007, el presidente fija la fecha del referéndum para el domingo 18 de febrero, cuya campaña comenzará el día 2 de este mismo mes. Ahora reina el temor a un alto porcentaje de abstención como se desprende de las propias manifestaciones de la clase política, máxime si la campaña queda enturbiada por la guerra partidista, algo que parece tomar más fuerza cada día. Es oportuno recordar que el porcentaje de participación en el referéndum del 28 de febrero de 1980 para el acceso a la autonomía por la vía del artículo 151 de la Constitución fue del 64,2; y el de la ratificación del Estatuto vigente, celebrado el 20 de octubre de 1981, del 53,49. El referéndum a celebrar esta vez se hará sobre un censo de 6,2 millones de votantes.

En conexión con lo anterior cabe decir que cuando se estaba fraguando el consenso sobre la reforma en los meses de octubre-noviembre, según queda relatado, al hilo de ese buen clima el Gobierno andaluz hizo una oferta de pacto con los populares para colaborar en el impulso de algunas leyes, tales como las de RTVA, del Ciclo integral del Agua, Educación, Inmigración, Dependencia y Pacto Local, pacto que el partido de la oposición dio por frustrado a principios de 2007, calificando la iniciativa con dureza, lo que supone un retorno a la frialdad de las relaciones y al antagonismo prácticamente en los comienzos mismos de la campaña del referéndum, situación que acentúa el temor a la abstención.

En otro orden de asuntos hay que destacar por su resonancia el de la disolución del Ayuntamiento de Marbella, caso que desborda su consideración como un tema de índole local. Como bien se sabe, estalló la llamada «Operación Malaya» (29 de marzo), con veintitrés detenidos entre políticos, empresarios promotores, constructores, testaferros, confidentes y abogados; el encarcelamiento, entre otros, de la alcaldesa Marisol Yagüe, de su primera teniente de alcalde Isabel García Marcos, y del «cerebro» de la trama de corrupción gestada durante los 15 años del GIL, urdidor de los convenios urbanísticos, Juan Antonio Roca, a quien se le imputa haber amasado una fortuna insólita, calculada en unos 2.400 millones de euros. La

larga lista de encausados sería engrosada después con otras redadas de detenciones, entre ellas la de Julián Muñoz, el conocidísimo ex alcalde.

El 4 de abril se reunió con carácter urgente el Consejo de Ministros para disolver, a propuesta del Gobierno autonómico, el Ayuntamiento de Marbella (RD 421/2006, de 7 de abril). El día 20 siguiente se constituyó en la Diputación Provincial de Málaga la Comisión Gestora para sustituir al Ayuntamiento disuelto, hasta las elecciones de mayo de 2007. Compuesta por 16 miembros (6 PSOE, 6 PP, 2 IU, 2 PA) y presidida por D. Diego Martín Reyes (PSOE) ha venido realizando una gestión muy activa en la reordenación del caos administrativo, detección de irregularidades, denuncias de corrupción, órdenes de cierre y demolición, etc. La Ley andaluza 5/2006, de 17 de octubre, autoriza la concesión, con carácter extraordinario, de un anticipo reintegrable, de hasta cien millones de euros, para posibilitar la gestión ordinaria del municipio por la Comisión Gestora. La intervención de la junta se manifiesta también en el Decreto 118/2006 por el que se crea la Oficina de Planeamiento Urbanístico de Marbella.

El estallido del asunto Marbella ha dado pie, como era de esperar, a las críticas al ejecutivo andaluz, acusado de pasividad ante una situación de corrupción que se percibía a las claras y, según el PP, de haber contemporizado con los gobiernos de GIL; argumento que ha utilizado en su provecho incluso el cabecilla de la trama Juan Antonio Roca al decir que la Junta conocía los convenios urbanísticos que en Marbella se celebraban. La Junta ha rechazado estas acusaciones señalando que desde hace diez años ha impugnado en los tribunales 430 licencias de obras. El pasado 16 de noviembre la consejería competente solicitó al TSJA la orden de derribo de 334 viviendas ilegales por incumplimiento del PGOU, asunto este muy aireado por los medios de difusión.

La ordenación del territorio y el urbanismo han seguido siendo temas «de portada» durante el ejercicio, siguiendo la tónica de años anteriores. Junto al controvertido asunto de los campos de golf (existen ya en Andalucía 89 campos abiertos y una expectativa de hasta 300) y la cuestión de si se regulan o no de manera específica los que puedan implantarse en el futuro —aquí las protestas de Greenpeace y los ecologistas—, tema que además divide a tres consejerías (Obras Públicas, Turismo y Medio Ambiente), la cuestión más resonante en esta ocasión ha sido la aprobación del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA) con sus determinaciones sobre limitación de crecimiento del suelo urbanizable y de la población a un 40 y un 30% respectivamente para un período de 8 años, medida que ha provocado fuerte contestación en el sector empresarial, Confederación de Empresarios de Andalucía (CEA) y Federación de Promotores de Andalucía (FADECO). Más abajo abundamos en este asunto.

Parlamento

A) *Actividad legislativa*

Leyes. Las aprobadas en el ejercicio son las que se relacionan seguidamente. Se corresponden todas ellas con Proyectos de Ley presentados por el Consejo de Gobierno.

Ley 1/2006, de 16 de mayo. Modificación de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Comercio Interior de Andalucía, y de la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo. BOJA núm. 98, de 24 de mayo.

Ya dimos cuenta en el *Informe* del año anterior las fuertes tensiones habidas, que explican la razón de la presente ley. En lo tocante a las medidas de suelo, la ley trata de «endurecer» los requisitos necesarios para que el PGOU de un municipio pueda excepcionar en suelo urbanizable residencial el deber de reservar un 30% de la edificabilidad para viviendas de protección oficial o semejante. La frustración que causó al Grupo de IU el hecho de que el PSOE no hubiera establecido dicha regla sin excepción alguna, queda ahora compensada con esta medida que tasa los supuestos que pueden dar lugar a la excepción. Así, frente a la redacción anterior, la ley dice ahora que el PGOU podrá eximir total o parcialmente de esta obligación a sectores o áreas concretos que tengan una densidad inferior a quince viviendas por hectárea y que, además, por su tipología no se consideren aptas para la construcción de este tipo de viviendas.

Ley 2/2006, de 16 de mayo. Creación de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo. BOJA núm. 98, de 24 de mayo.

Hasta la aprobación de esta ley, la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional era una Dirección General de la Consejería de Presidencia de la Junta de Andalucía con funciones de coordinación y asesoramiento en materia de cooperación internacional al desarrollo. Esta ley convierte a dicha Agencia en una entidad de derecho público de las previstas en el artículo 6.1.b) de la Ley 5/1983, de 19 de julio, General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía, con patrimonio propio y autonomía financiera, adscrita a la Consejería de Presidencia.

La transformación institucional de dicha Agencia tiene su razón de ser en la aprobación de la Ley 14/2003, de 22 de diciembre, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, en la que se define la política de la Junta de Andalucía en materia de cooperación internacional en la materia. En dicho marco normativo, la Agencia asume la coordinación de todas las acciones de fomento de la Junta de Andalucía dirigidas, en expresión del artículo 3 de la Ley 14/2003, «a la erradicación de la pobreza y al fomento del desarrollo sostenible en el mundo», además de gestionar los recursos materiales y económicos de la Junta orientados a la consecución de estos fines. Para la realización de ese objetivo, la Agencia asume la ejecución del Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo, propondrá los planes anuales y programas operativos sobre estas materias, fomentará la participación de los agentes sociales en la política andaluza de cooperación, promoverá la formación especializada de los mismos, y realizará estudios e investigaciones relacionados con el ámbito de su actividad. A tal efecto, la Agencia está facultada para diseñar, ejecutar, financiar y subvencionar proyectos de cooperación. Además, podrá suscribir acuerdos y contratos con organismos públicos y privados que desarrollan sus actividades en este ámbito.

Ley 3/2006, de 19 de junio. Creación de la Empresa Pública Sanitaria Bajo Guadalquivir. BOJA núm. 131, de 10 de julio.

El Sistema Sanitario Público de Andalucía ha incorporado en los últimos tiempos fórmulas de personificación privada para la gestión y atención sanitaria, de las que son exponentes las Empresas Públicas de Emergencias Sanitarias, el Hospital Alto Guadalquivir, el Hospital Costa del Sol y el Hospital de Poniente.

En este contexto, la Consejería de Salud de la Junta de Andalucía ha impulsado recientemente la incorporación al Sistema Sanitario Público de Andalucía de una nueva tipología de centros sanitarios: los llamados Centros Hospitalarios de Alta Resolución, que parecen abocados a adoptar la forma jurídica de empresa pública. Estos centros sanitarios se configuran como hospitales de proximidad, ubicados en zonas geográficas alejadas de grandes núcleos urbanos, o bien en áreas con gran crecimiento poblacional, que se caracterizan por la incorporación de técnicas hospitalarias de gestión «de alta resolución», como la cirugía sin ingreso, la hospitalización de corta duración, la atención urgente y las consultas de acto único; acciones que pretenden complementarse con la continuidad asistencial y la capacidad diagnóstica a los Centros de Atención Primaria que son la base del sistema sanitario.

Ley 4/2006, de 23 de junio. Asociaciones. BOJA núm. 126, de 3 de julio.

Con esta ley, Andalucía se convierte en la segunda Comunidad Autónoma, después de Canarias, en regular las competencias sobre asociaciones en el marco de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación. Actualmente existen en Andalucía 61.495 asociaciones legalmente constituidas. De ellas, la mayor parte se encuadra en los ámbitos cultural (8.444), deportivo (8.150), educativo (6.809) y recreativo (6.737). Destacan también por su número las asociaciones de vecinos (5.347), musicales (2.230), de mujeres (2.167) y juveniles (1.758).

Ley 5/2006, de 17 de octubre. Autoriza la concesión, con carácter extraordinario, de un anticipo reintegrable al municipio de Marbella. BOJA núm. 204, de 20 de octubre.

La ley es una de las consecuencias que ha provocado la disolución del Ayuntamiento de Marbella que determinó el Real Decreto 421/2006, de 7 de abril, dictado por el Gobierno Central a solicitud del andaluz ante la situación de extrema anomalía ocasionada por la anterior Corporación y que hemos comentado *supra*.

Ley 6/2006, de 24 de octubre. Del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía. BOJA núm. 215, de 7 de noviembre.

La ley regula de forma autónoma y específica esta institución de acuerdo con la tendencia seguida en los últimos años, tanto en el ámbito estatal como en el autonómico comparado, de tratar separadamente el gobierno y la administración. Hasta ahora, estas dos encarnaciones del poder ejecutivo estaban reguladas en la Ley 6/1983 del Gobierno y la Administración andaluza, que continúa vigente en lo relativo a la Administración. La ley fue aprobada sólo con los votos del Grupo socialista.

Es obvio decir que se trata de una ley muy importante pero cuya aparición ha pasado prácticamente desapercibida, sin duda eclipsada por el gran tema de la

reforma estatutaria. Fue aprobada sólo con los votos del Grupo socialista. IU se abstuvo y votaron en contra PP y PA.

Ley 7/2006, de 24 de octubre. Potestades administrativas en materia de determinadas actividades de ocio en los espacios abiertos de los municipios de Andalucía. BOJA núm. 215, de 7 de noviembre.

La ley trata de responder a las demandas que desde hace más de diez años vienen planteando las organizaciones profesionales y las asociaciones de padres y de vecinos, así como algunos Ayuntamientos. De hecho, el anteproyecto de la Ley fue elaborado por la Consejería de Gobernación con el respaldo de los consistorios andaluces, las organizaciones empresariales y los colectivos ciudadanos representativos. Sus líneas básicas fueron debatidas en la Mesa para la Concertación Local, órgano paritario de interlocución entre la administración autonómica y las entidades locales representadas en la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP). El 30 de septiembre de 2005, este órgano aprobó un texto base redactado por técnicos de la FAMP, de la Consejería de Gobernación y de los Ayuntamientos de Granada y Chiclana de la Frontera. A partir de entonces se desarrolló un proceso de consultas y participación en el que han intervenido asociaciones de vecinos y de jóvenes, además de someter el texto a los dictámenes de una decena de instituciones y organismos. Según un estudio de opinión encargado por la Consejería de Gobernación en 2005, las medidas recogidas en el proyecto de ley tenían el respaldo mayoritario de la ciudadanía (63% de apoyo). Además, el 88% de los que participan habitualmente en los botellones mostraron su conformidad a la solución de habilitar zonas específicas dotadas de los servicios necesarios para las concentraciones de ocio en espacios abiertos («botellódromos»). La ley afronta el problema de forma decidida en relación a algunos aspectos del mismo, aunque tibia en otros y, en todo caso, incompleta, pues su efectiva puesta en práctica se deja en manos de decisiones posteriores que deberán tomar los Ayuntamientos y de los medios de que estos dispongan.

Ley 8/2006, de 24 de octubre. Estatuto de los Andaluces en el mundo. BOJA núm. 215, de 7 de noviembre.

Esta ley, que fue aprobada por la Cámara por unanimidad, sustituye a la anterior Ley 7/1986, de 6 de mayo, de reconocimiento de las comunidades andaluzas asentadas fuera del territorio andaluz. Actualmente hay más de un millón y medio de andaluces que residen fuera de Andalucía y un total de 357 asociaciones andaluzas en 19 países y el resto de Comunidades Autónomas españolas.

A los andaluces en el exterior se les reconoce los mismos derechos políticos, sociales y laborales que tienen los ciudadanos residentes. El conjunto de medidas previstas por la ley se canalizará a través del denominado Plan Integral para los andaluces en el mundo, que tendrá una duración cuatrienal y deberá estar elaborado en un plazo de dos años tras la entrada en vigor de la ley.

Ley 9/2006, de 26 de diciembre. Servicios Ferroviarios de Andalucía. BOJA núm. 251, de 30 de diciembre.

De acuerdo con la renovada importancia estratégica que el ferrocarril está adquiriendo en la ordenación del transporte, este medio de comunicación ha sido

objeto de importantes medidas normativas. Así, en el marco de la Unión Europea destaca la adopción del Libro Blanco «La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad», en el que los «paquetes ferroviarios» tienen un papel central, como prueban las distintas disposiciones comunitarias que han implementado dichas infraestructuras de transporte en los últimos años. Entre las normas comunitarias destacan la Directiva 1991/440/CEE del Consejo, de 29 de julio de 1991, de desarrollo de los ferrocarriles comunitarios, modificada por la Directiva 2001/12/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero, y por la Directiva 2004/51/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril; la Directiva 2001/14/CE, de 26 de febrero, relativa a la adjudicación de capacidad de infraestructura ferroviaria y la aplicación de cánones por su utilización, modificada por la Directiva 2004/49/CE; Directiva 95/18/CE del Consejo, de 19 de junio de 1995, sobre concesión de licencias a las empresas ferroviarias, modificada por la Directiva 2001/13/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2001, y por la Directiva 2004/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril.

La aprobación de esta ley está en línea con la apuesta por este medio de transporte, algo ciertamente plausible.

Ley 10/2006, de 26 de diciembre. Instituto Andaluz de Prevención de Riesgos Laborales. BOJA núm. 251, de 30 de diciembre.

En el ámbito andaluz, de acuerdo con los artículos 40.2, 35.1 y 149.1.7ª de la Constitución Española y de conformidad con lo dispuesto por el artículo 17.2 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, corresponde a la Comunidad Autónoma la ejecución de la legislación laboral, siendo una de las materias integradas en la mencionada función ejecutiva la correspondiente a la seguridad, higiene y prevención de riesgos laborales. El mandato de velar por la seguridad e higiene en el trabajo establecido en la Constitución Española fue desarrollado por primera vez a través de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, que supone la transposición de la Directiva Marco antes citada y de las Directivas 92/85/CEE, 94/33/CEE y 91/383/CEE, relativas a la protección de la maternidad y de los jóvenes y al tratamiento de las relaciones de trabajo temporales, de duración determinada y en empresas de trabajo temporal, y determina una armonización de nuestro ordenamiento con los postulados de la Unión Europea. En la correspondiente ficha de esta misma obra puede verse la estructura y competencias de este ente público

Ley 11/2006, de 27 de diciembre, de Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2007. BOJA núm. 251 de 30 de diciembre.

Fue aprobada sólo con los votos del Grupo socialista y rechazada por el resto de los Grupos. Ascende el Presupuesto para 2007 a 29.187, 7 millones de euros, un 6,6% más que el del año que acaba de finalizar.

Ley 12/2006, de 27 de diciembre, sobre Fiscalidad Complementaria del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía. BOJA núm. 251 de 30 de diciembre.

Se trata de una ley complementaria al Presupuesto de la Comunidad Autónoma, a guisa de ley de acompañamiento, aunque circunscrita al ámbito tributario

y en particular a medidas concretas que afectan al Impuesto de la Renta de las Personas Físicas, Sucesiones y Donaciones, supresión del Impuesto sobre el juego del bingo e Impuesto sobre depósito de residuos radioactivos.

Proyectos de Ley. Los presentados durante 2006 y que se encuentran en tramitación son los siguientes:

Proyecto de Ley de reconocimiento de la Universidad Privada Fernando III (presentado el 14-09-2006)

Proyecto de Ley de fomento de las energías renovables y del ahorro y eficiencia energética de Andalucía (14-09-2006)

Proyecto de Ley por la que se regula la investigación en reprogramación celular con finalidad exclusivamente terapéutica (25-09-2006)

Proyecto de Ley por la que se crea como entidad de derecho público el Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico (26-9-2006)

Proyecto de Ley de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía (26-09-2006)

Proyecto de Ley de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental (2-10-2006)

Proyecto de Ley por la que se modifica la Ley 4/1989, de 12 de diciembre, de Estadística de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y se aprueba el Plan Estadístico de Andalucía 2007-2010 (20-10-2006)

Proposiciones de ley.

Del Grupo Popular:

Creación del Instituto Andaluz de Prevención de Riesgos Laborales (presentada el 08-02-2006)

Medidas a favor de las víctimas del terrorismo (07-03-2006)

Municipios turísticos de Andalucía (13-03-2006)

Igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en Andalucía (10-05-2006)

Creación del Tribunal Andaluz de Defensa de la Competencia (14-06-2006)

Aplicación del régimen de gran ciudad al municipio de Marbella (13-12-2006)

Iniciativas legislativas populares y de los Ayuntamientos.

Iniciativa Legislativa de Ayuntamiento relativa a Creación del Fondo Andaluz de Cooperación Local (03-04-2006)

Proposición de Ley relativa a Creación del Fondo Andaluz de Cooperación Local (02-05-2006)

Proposición de Ley por la que se establece y regula una Red de apoyo a la mujer embarazada (20-11-2006)

B) Actividad parlamentaria en general

1. Debates generales en el Pleno

Debate sobre el estado de la Comunidad

Este Debate se celebra con carácter anual desde la III Legislatura. Tradicionalmente, la jornada se inaugura mediante un discurso del presidente de la Junta, en el que éste efectúa una exposición de lo realizado por el Gobierno durante el año transcurrido desde el anterior debate y de las actuaciones que tiene intención de llevar a cabo en el siguiente, lo cual es seguido, a modo de réplicas, por los discursos de los portavoces de los distintos grupos parlamentarios, que en su caso son contrarreplicados por el propio presidente de la Junta de Andalucía.

En esta ocasión, el debate tuvo lugar el 28 de junio de 2006, momento que marcaba el ecuador de la VII Legislatura. El presidente de la Junta de Andalucía, D. Manuel Chaves, inició su discurso destacando el «peso creciente» de Andalucía en el conjunto de España. En este sentido, resaltó que la Comunidad Autónoma se encuentra por primera vez en el mapa de las cuestiones de excelencia cuyas señas de identidad son la estabilidad política, la normalidad democrática, el progreso acelerado, el diálogo y la concertación social. En esta línea, el presidente afirmó que el año transcurrido desde el último debate sobre el estado de la Comunidad ha sido muy positivo, por lo que la sociedad andaluza puede estar razonablemente satisfecha de los logros alcanzados, pues por primera vez en mucho tiempo estamos liderando iniciativas y proyectos de futuro. Todo ello le condujo a subrayar que se acabó para siempre la Andalucía callada, marginada o subsidiaria, mostrándose convencido de que Andalucía ha conquistado ese territorio, esa zona de influencia y no va a dar ningún paso atrás.

Para sostener lo dicho, el presidente adujo que las propuestas andaluzas en materias como financiación o reformas del modelo autonómico son valoradas y consideradas desde otros territorios, por lo que se mostró sorprendido por algunos comentarios o expresiones que revelan el desconocimiento que algunos tienen de nuestra realidad presente, que demuestran que siguen viviendo en un pasado que, en lo que respecta a Andalucía, quedó ya irremisiblemente atrás.

Junto a estas primeras afirmaciones, el Sr. Chaves hizo seguidamente referencia a las relaciones con el Gobierno de la Nación que, en su opinión, han permitido recuperar la interlocución y restablecer la lealtad institucional manteniendo el mismo nivel de exigencias, en defensa de los intereses de Andalucía que con el anterior Gobierno, algo que, según dijo, está teniendo su confirmación en la práctica diaria. Así, resaltó que se han solucionado contenciosos pendientes, disminuyendo la litigiosidad, al tiempo que se ha aumentado el autogobierno como consecuencia del traspaso de 19 nuevas competencias, entre las que citó las cuencas intracomunitarias atlántica y mediterránea o los parques de Sierra Nevada y de Doñana, junto a otras medidas como el «Programa Activa Jaén» o la participación por primera vez de Andalucía en Consejos de Ministros de la Unión Europea formando parte de la delegación española. En el capítulo de inversiones, hizo especial hincapié en el aumento de las inversiones del Estado en Andalucía,

que, según dijo, han permitido dar un fuerte impulso a obras que en el pasado acumularon grandes retrasos.

Seguidamente, el presidente anunció más de medio centenar de compromisos concretos para el próximo curso político entre los que incluyó 16 nuevos proyectos de ley en materias de: ciencia e innovación; seguridad alimentaria; ordenación farmacéutica; mediación familiar; violencia de género; educación; protección del origen y la calidad del vino; y puertos.

Además, asumió compromisos políticos y normativos en materia económica, entre los que destacan la aprobación de un Decreto de apoyo a los trabajadores autónomos, que se acompaña de un conjunto de ayudas para la contratación en casos de baja por maternidad; o la creación de un bono tecnológico destinado a las Pymes, que pretende instrumentarse mediante un sistema de servicios técnicos prestados por centros autorizados. Adelantó, asimismo, una próxima convocatoria de la Corporación Tecnológica de Andalucía orientada a la distribución de los 800 millones de euros que recibirá la Comunidad del Fondo Tecnológico creado por la Unión Europea, y la puesta en marcha de un plan de internacionalización para 5.000 empresas que favorezca su implantación en los mercados de Asia y Estados Unidos.

En el terreno educativo, el presidente anunció las siguientes medidas: la aprobación de un decreto de prevención de la violencia y mejora de la convivencia en el ámbito escolar; la puesta en marcha de un plan de salud laboral para el profesorado; la creación de 5.000 nuevas plazas de guardería para el próximo curso; un nuevo plan de financiación de universidades; la extensión de la gratuidad de los libros de texto a 500.000 alumnos; y la gratuidad de la educación infantil a los cuatro años.

En el ámbito de la salud el presidente desgranó otras tantas novedades, entre las que cabe consignar la atención podológica para pacientes diabéticos; la implantación de la receta electrónica en municipios mayores de 7.000 habitantes; el reconocimiento del derecho al «consejo genético»; el inicio de seis nuevos centros hospitalarios de alta resolución; y la extensión de la atención buco dental gratuita a los menores de 13 de años.

El bloque de medidas que adelantó el presidente de la Junta incluyó además la formulación de un nuevo Plan Director de Infraestructuras para el período 2007-2013, la próxima aprobación de los planes de ordenación del territorio de la Costa del Sol Occidental y el Litoral Oriental de Málaga-Axarquía y diversas medidas para favorecer el acceso de los jóvenes a la vivienda pública.

Por último, el presidente Chaves aprovechó su intervención para hacer un nuevo llamamiento al consenso de todos los grupos políticos acerca de la reforma del Estatuto de Autonomía, mostrándose dispuesto a apoyar el establecimiento de una mayoría de dos tercios para modificaciones futuras del Estatuto frente a la de tres quintos prevista en la propuesta del mismo.

Tras el discurso del presidente Chaves, la presidenta del Grupo Parlamentario del Partido Popular, Dña. Teófila Martínez, comenzó el suyo señalando que las políticas del Gobierno andaluz están marcadas por el alejamiento cada vez mayor de los problemas de los ciudadanos. Por contraste con esta situación, señaló que

el discurso del presidente de la Junta de Andalucía había estado marcado por un tono autocomplaciente. Así, denunció que el Sr. Chaves hubiera pasado por alto durante su discurso los datos que dicen que Andalucía ocupa los últimos lugares en materia de empleo, especialmente en el femenino; o que la Comunidad andaluza es la primera en datos de siniestralidad laboral. Teófila Martínez criticó, además, que el presidente de la Junta no se hubiera ocupado durante el último año de algunos problemas reales de los andaluces como el de la inseguridad ciudadana, pese a que los delitos en la Comunidad andaluza han crecido un 15% respecto al pasado año, o la creación de viviendas de protección oficial.

Por su parte, la portavoz parlamentaria de Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía, Dña. Concha Caballero, subrayó que el Gobierno andaluz y su presidente habían abandonado gran parte de las reivindicaciones de la Comunidad ante el Gobierno de la Nación. La Sra. Caballero criticó especialmente que no se hubiera aprovechado el crecimiento económico de la Comunidad para mejorar la vida, los servicios y el empleo de los andaluces. En su opinión, el «avance» de Andalucía está dejando una estela de graves problemas, como que el crecimiento no llegue a amplios sectores de la sociedad; que el modelo económico sea frágil y dependiente; y que se genere un empleo sin calidad, estabilidad y seguridad. La portavoz de IU denunció finalmente que el presidente de la Junta había descrito «realidad virtual» que necesita propuestas de compromiso social y cambio en la orientación económica, y acabó por vaticinar que las familias andaluzas serían a finales de 2006 un 10% más pobres que el pasado año.

La portavoz del Partido Andalucista, Dña. Pilar González, afirmó que el Gobierno andaluz está falto de proyectos e ilusiones, y dijo que no cumple sus compromisos, no conecta con los andaluces, no despierta las energías del pueblo andaluz para transformar Andalucía. De otro lado, la Sra. González criticó que en el último año sólo hayan llegado a la Cámara andaluza cinco de las 16 leyes anunciadas por el Gobierno andaluz. Asimismo criticó la política territorial de la Junta, que calificó de caótica y centralista. En cuanto a la situación de la política educativa, la portavoz andalucista subrayó el déficit de las infraestructuras y mostró su preocupación por la falta de consenso en los procesos de reformas educativas. Se refirió también al capítulo del empleo, y aunque reconoció que los datos son positivos, advirtió que el Gobierno andaluz debe mantenerse alerta, ya que tras esas buenas cifras se ocultan empleos inestables y precarios.

Por último, el portavoz parlamentario del Partido Socialista, D. Manuel Gracia, respaldó todas las iniciativas desarrolladas por el Ejecutivo andaluz haciendo hincapié en los avances en materia de ordenación del territorio y de la vivienda pública.

Debate sobre la reforma del Estatuto de Autonomía

El 3 de febrero de 2006, los grupos parlamentarios Socialista y de Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía presentaron en el Registro de la Cámara una «Proposición de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía», según hemos referido al principio de este *Informe*. Esta Proposición fue debatida para su toma en consideración en el pleno celebrado el día 16 de febrero de 2006, del que conviene dar somera cuenta. La sesión se inició con la

intervención del Sr. Cortecero Montijano, viceconsejero de la Presidencia y Secretario de Actas del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, que informó a la Cámara de la tramitación seguida para formular la proposición. Tras ello se produjo el discurso explicativo de la misma a cargo del Portavoz del Grupo Socialista, Sr. Gracia Navarro, y de la Portavoz de Izquierda Unida, el otro Grupo proponente, Sra. Caballero Cubillo. Seguidamente, el presidente de la Junta de Andalucía realizó una breve intervención en la que quiso contextualizar la reforma estatutaria en el más general y complejo marco de reforma del Estado de las Autonomías, donde quiso distanciarse de otras modificaciones estatutarias –singularmente de la catalana–, reivindicar el papel de liderazgo de la Comunidad Autónoma en este proceso y, sobre todo, remarcar su disponibilidad para la búsqueda del mayor consenso posible en la aprobación parlamentaria de la reforma. Frente a ello, las Portavoces del Grupo Andalucista, Sra. González Modino, y del Grupo Popular, Sr. Sanz Cabello, manifestaron su disconformidad con la Proposición de reforma por razones bien distintas y conocidas: para los andalucistas la reforma se queda corta en cuestiones que son cruciales para dicho grupo, como la definición de Andalucía como «realidad nacional», la financiación y el nuevo marco competencial. En cambio, para los populares, el texto avanza en las mismas cuestiones más allá de lo permitido por el marco constitucional (si bien, como es sabido, este grupo parlamentario ha apoyado finalmente el texto aprobado por el Congreso de los Diputados tras las negociaciones habidas en el seno de la Comisión Constitucional del Congreso). La Sra. Caballero fue la encargada de contestar estas disidencias mediante un incisivo discurso que provocó una airada reacción de los parlamentarios del Grupo Popular, cuya portavoz, la Sra. Martínez Saiz, acabó pidiendo amparo a la presidenta del Parlamento por lo que calificó de difamaciones contra su grupo. Pero finalmente, la toma en consideración fue aprobada con los votos de PSOE e IU y ningún voto en contra.

Debate General para analizar y dar cuenta de la situación creada en el Ayuntamiento de Marbella (30-03-2006)

Debate General acerca de las repercusiones para Andalucía del Proyecto de Ley de los Presupuestos Generales del Estado (PGE) para el año 2007 (2-10-2006)

2. *Proposiciones no de Ley*

Hacemos relación de las Proposiciones presentadas con sucinta descripción de su objeto con lo cual quedan inventariados los asuntos que durante el año ocuparon la atención del Pleno de la Cámara. Dividimos estas iniciativas en tres grandes grupos para facilitar la apreciación de las cuestiones que interesaron especialmente a cada Grupo Parlamentario:

Cuestiones políticas e institucionales

– *del Grupo Parlamentario Socialista*: relativa a la conmemoración del 500 aniversario de la muerte de Cristóbal Colón; inmigración.

– *del Grupo Parlamentario Popular de Andalucía*: relativa a la disolución del Ayuntamiento de Marbella; reprobación de la Consejera de Justicia; deudas de la

Junta de Andalucía con Ayuntamientos y Diputaciones de nuestra Comunidad; reprobación de las declaraciones del presidente de la Generalitat sobre el sistema de solidaridad; medidas de impulso al Consejo de Gobierno; personación de la Consejería de Educación en casos de agresiones a docentes; declaraciones del Secretario General del PSOE; rectificación del presidente de los socialistas catalanes; cese del Director General de RTVA; inmigración en Andalucía; reprobación a la Consejera de Obras Públicas y Transportes por su nefasta gestión en el metro de Sevilla; Presupuestos Generales del Estado 2007; cuantificación y pago de la deuda histórica; derogación del Decreto de Consejo de Gobierno de 28 de noviembre de 2007.

– *del Grupo Parlamentario Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía*: relativa a criterios para la adjudicación de la publicidad institucional; defensa de los derechos humanos en México; derecho preferente a la nacionalidad a moriscos; impulso y defensa de los derechos de los inmigrantes y de políticas de cooperación al desarrollo y solidaridad con los países más empobrecidos; Andalucía solidaria con el pueblo palestino.

– *del Grupo Parlamentario Andalucista*: relativa a reconocimiento del referéndum del 28 de febrero de 1980 como seña de identidad de la Autonomía andaluza.

Derechos, deberes, libertades ciudadanas

– *del Grupo Parlamentario Socialista*: relativa a medidas a favor de las víctimas andaluzas del terrorismo; acciones positivas dirigidas a las mujeres rurales andaluzas; trastorno por déficit de atención con hiperactividad en niños/as; puesta en marcha de medidas de carácter socio-económico en el Bajo Guadalquivir; Centro de asesoramiento y ayudas técnicas para personas con discapacidad en Andalucía; mejora del rendimiento escolar del alumnado mediante la utilización educativa del tiempo extra escolar.

– *del Grupo Parlamentario Popular de Andalucía*: relativa a pacto en defensa de la suficiencia, solidaridad e igualdad en Andalucía; programa de ayudas a las víctimas del terrorismo; igualdad de derechos en la España constitucional; garantía de igualdad en el acceso al mercado de trabajo entre hombres y mujeres; problemas de escolarización en Andalucía; el autismo infantil en Andalucía necesita de la coordinación de varias consejerías y un aumento significativo de los recursos financieros; igualdad de derechos de los andaluces; posible reforma del comiso en relación con los delitos cometidos en el seno de las corporaciones municipales andaluzas; convenio de colaboración con la Asociación de Víctimas del Terrorismo; seguridad ciudadana; violencia de género.

– *del Grupo Parlamentario Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía*: relativa a la erradicación del chabolismo en Andalucía; medidas a favor de las víctimas andaluzas del terrorismo; mejoras en el proceso de escolarización de Andalucía; impulso para la creación de la ley de prestaciones económicas de asistencia social.

– *del Grupo Parlamentario Andalucista*: relativa a medidas a favor de las víctimas andaluzas del terrorismo; lucha contra la pobreza y la exclusión social.

Servicios públicos, actividades, gestión de los recursos

– *del Grupo Parlamentario Socialista*: relativa a enseñanza de idiomas a distan-

cia; programa integral sobre nuevas adicciones; trastornos alimentarios; apoyo al mantenimiento del cultivo de la remolacha en la zonas productoras de Andalucía; actuaciones en la red viaria de la Sierra Norte de Sevilla; buenas prácticas en el voluntariado; medidas de apoyo al sector del espárrago verde de la Vega de Granada; soluciones para la situación del cultivo del tomate destinado a industria en las regiones productoras de Andalucía; Plan Andaluz de Formación Profesional; formulación del nuevo Plan Industrial de Andalucía; mejora de los equipos de tratamiento familiar; acreditación de la calidad de los centros de internamiento; obesidad y prevención de enfermedades cardiovasculares; aplicación del acuerdo para la mejora del crecimiento y el empleo en Andalucía; apoyo a proyectos de fomento del consumo del aceite en la Comunidad Autónoma andaluza; red de alerta para Andalucía; medidas para el impulso exterior al audiovisual andaluz; nuevo modelo de financiación de las universidades públicas; protección del conjunto arqueológico de Madinat Al-Zahara; medidas de apoyo a las industrias culturales andaluzas.

– *del Grupo Parlamentario Popular de Andalucía*: relativa a Instituto de Prevención de Riesgos Laborales en Granada; inclusión de la autopista de peaje Sevilla– Cádiz en el fondo de liberación de peajes; la inmigración y los municipios andaluces; gripe aviar: medidas preventivas y apoyo al sector; el sector pesquero andaluz del Golfo de Cádiz se ve obligado a detener su actividad y exige soluciones; gratuidad real de los libros de texto para evitar discriminación entre las familias andaluzas; Plan de Dinamización de la Economía Andaluza; reequilibrio territorial; medidas fiscales de apoyo a la adquisición de vivienda; conexión del aeropuerto de Granada con el metro y la estación de ferrocarril de la ciudad; Plan Vivienda Joven; conexión por autovía de las provincias de Huelva y Cádiz.

– *del Grupo Parlamentario Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía*: relativa a rechazo en Andalucía de la Directiva Bolkestein; plan para eliminar los puntos negros de las carreteras andaluzas y reducir los accidentes de tráfico; actuaciones del Gobierno para la mejora de cobertura y prestaciones a los/as trabajadores/as del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social; impulso para la creación de la Ley para la Inclusión social y la erradicación de la pobreza en Andalucía; Metro-Centro de Sevilla; arte rupestre en Cádiz y Málaga; creación de la Agencia Estatal para la Evaluación y Nivelación Territorial; medidas para luchar contra la especulación urbanística y la corrupción ligada a ésta en Andalucía; actuaciones para garantizar la pervivencia del atún rojo y su explotación por los sistemas tradicionales; estrategia en defensa del sector del vino ante la reforma de la OCM propuesta por la Comisión de la UE; transparencia y control de las empresas públicas; Centro de Salud de «El Rompido» en Cartaya (Huelva).

– *del Grupo Parlamentario Andalucista*: relativa al reconocimiento de las instituciones culturales nacionales de Andalucía.

– *Todos los grupos*: relativa al monte mediterráneo.

3. Interpelaciones

– *del Grupo Parlamentario Popular de Andalucía*: sobre política general en materia de menores; ciclo integral del agua; personal del SAS; justicia; publicidad institucional; empleo; inmigración; financiación, planificación e infraestructuras en la Consejería de Salud; Administración Local; vivienda protegida; prevención de la especulación y corrupción urbanística; agua (saneamiento, depuración y abastecimiento); industria, energía y minas; función pública; prevención y calidad ambiental; inmigración en Andalucía; situación actual y previsiones de los metros en Andalucía; espectáculos públicos y juegos; seguridad y salud laboral; infraestructuras educativas y suficiencia personal, docente y de administración y servicios; política general en materia de agua; financiación universitaria; fomento en el empleo; materia tributaria; ordenación, urbanismo e inspección; violencia escolar; calidad y modernización de la sanidad andaluza.

– *del Grupo Parlamentario Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía*: relativa a calidad del empleo en Andalucía; la inclusión social y la erradicación de la pobreza en Andalucía; incidencia en Andalucía de la reforma del mercado de trabajo pactada en el ámbito central; para evitar la especulación urbanística en Andalucía; protección de espacios naturales; planificación y centros para garantizar la plena escolarización en igualdad de todos los alumnos y alumnas andaluces; garantías de financiación para Andalucía; impulso y defensa de los derechos de los inmigrantes y de políticas de cooperación al desarrollo y solidaridad con los países más empobrecidos; vivienda; políticas dirigidas a terminar con la violencia hacia las mujeres.

– *del Grupo Parlamentario Andalucista*: sobre materia de política interior.

4. Mociones

– *del Grupo Parlamentario Popular de Andalucía*: relativa a política general en materia de agua; en materia tributaria; seguridad y salud laboral; inmigración en Andalucía; industria, energía y minas; prevención y calidad ambiental; agua (saneamiento, depuración y abastecimiento); financiación, planificación e infraestructuras en la Consejería de Salud; administración local; política general en materia de vivienda protegida; personal del SAS.

– *del Grupo Parlamentario Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía*: relativa a política general del Consejo de Gobierno en materia de vivienda; protección de espacios naturales protegidos; la inclusión social y la erradicación de la pobreza en Andalucía; calidad del empleo en Andalucía.

– *del Grupo Parlamentario Andalucista*: relativa a política general en materia de política interior.

5. Comparecencias del Consejo de Gobierno o de sus miembros

Las comparecencias en Comisión durante el año ascendieron a 660. Las realizadas ante el Pleno fueron 164. Relacionamos a continuación las practicadas por el Consejo de Gobierno:

Compareció el Gobierno, a petición propia, a fin de informar de las actividades desarrolladas por la Junta de Andalucía en la Feria internacional del Libro celebrada en la ciudad de Guadalajara (México). Por su parte, el Grupo Popular suscitó las comparecencias para que el Gobierno informara sobre los recursos económicos destinados a la cooperación y al desarrollo y los programas que se han desarrollado durante el año 2006 en los países destinados; a fin de valorar la situación económica de la Comunidad Autónoma de Andalucía durante el año 2005, con especial incidencia en la evolución de las rentas disponibles de los andaluces, PIB de la Comunidad Autónoma y convergencia interna y europea de Andalucía; a fin de valorar las políticas de inmigración en Andalucía; estado de las negociaciones que se llevan a cabo para el nuevo modelo de financiación autonómica; balance de los dos primeros años de la presente legislatura; situación actual en Andalucía en materia de saneamiento y depuración de aguas residuales, así como de las previsiones existentes para el cumplimiento de la Directiva Europea al respecto; situación financiera del Sector Público Andaluz a 31 de diciembre de 2004; tipo de medidas adoptadas por la Consejería de Educación, ante la agresión sufrida por un profesor en un colegio público del barrio almeriense de el Puche; grado de cumplimiento de los compromisos de investidura del presidente de la Junta de Andalucía en el ecuador de la presente Legislatura; el fenómeno del botellón, sus repercusiones y medidas contempladas al efecto; el desarrollo del Plan de Actuación sobre el tabaquismo en Andalucía 2005-2010; política de inmigración a aplicar en el año 2006; contratación publicitaria en la RTVA; la ejecución-liquidación presupuestaria correspondiente al pasado ejercicio del 2005; evolución de la gripe aviar y las medidas y controles adoptados para evitar su repercusión en Andalucía; situación en que se encuentran las negociaciones con el Gobierno de la Nación para la liquidación de la Disposición Adicional Segunda del Estatuto de Autonomía (Deuda Histórica); evolución del empleo en Andalucía y el resultado de las medidas y políticas adoptadas para la creación del mismo; proyectos de infraestructuras en el área metropolitana de Sevilla ante el colapso circulatorio existente en la misma; Plan Plurianual de Inversiones de las universidades andaluzas y sus perspectivas para el nuevo periodo; valoración del informe del Consejo Escolar de Andalucía sobre convivencia escolar y medidas a poner en marcha por parte de la Consejería de Educación; medidas a adoptar por el Consejo de Gobierno ante el recorte de recursos financieros de la Comunidad Autónoma de Andalucía como consecuencia del modelo planteado en materia de financiación autonómica con motivo de las negociaciones de la reforma del Estatuto catalán y las nuevas perspectivas financieras de la unión Europea. A su vez, el Grupo Izquierda Unida los Verdes-Convocatoria por Andalucía suscitó las comparecencias a fin de que el Gobierno informara sobre las previsiones del Consejo de Gobierno sobre la regulación de los campos de golf en Andalucía; el cumplimiento de los acuerdos de la SEPI respecto a los astilleros de Sevilla, así como los compromisos que el Gobierno andaluz anunció respecto a su implicación y mediación en la resolución de esta crisis industrial así como la participación de las cajas de ahorros en la entidad o consorcio que se creara para la gestión de esta factoría; «Plan Activa-Jaén», sobre los programas y proyectos que se pondrán en marcha, periodo de ejecución y previsiones presupuestarias de dicho plan.

6. Preguntas al Gobierno

Preguntas escritas al Gobierno: 4483; Preguntas orales en Comisión: 876; Preguntas orales en Pleno: 592

Gobierno

Ejercicio de las competencias

No han sido muy numerosas ni variadas las disposiciones de rango reglamentario aprobadas durante el ejercicio, dicho sea esto en términos relativos por comparación con ejercicios anteriores, lo cual debe estar motivado en gran medida por la propia complitud que va alcanzando el derecho propio de la Comunidad Autónoma, algunos de cuyos sectores ofrecen una regulación prácticamente acabada.

Destacamos en primer término las disposiciones de alcance *institucional* en cuanto se refieren a órganos fundamentales de la Comunidad Autónoma o tienen un alcance «político». Primero, a destacar en este grupo es el Reglamento Orgánico y de Funcionamiento del Consejo Audiovisual de Andalucía (219/2006) que aparece más de dos años después de la aprobación de la Ley 1/2004 de 17 de diciembre de creación de dicho órgano y no sin cierta tensión, aireada en los medios de comunicación, motivada por ciertas correcciones a dicho reglamento, introducidas por la Consejería de Presidencia antes de su aprobación por el Consejo de Gobierno, lo que algunos de los miembros del Consejo Audiovisual han interpretado como una inmisión en el ámbito de la independencia que debe caracterizar a este órgano. La discrepancia se concentra en puntos tales como la defensa jurídica del Consejo, régimen de retribuciones (dietas), y previsiones de plantilla, que finalmente han sido reservadas a la decisión del Gobierno andaluz, en contra de lo que en tal Reglamento se postulaba como competencia propia de Consejo Audiovisual.

En materia aldeaña a la antes referida, el Decreto 1/2006 aborda el régimen jurídico de las televisiones locales por ondas terrestres, adaptando el ordenamiento autonómico a la regulación estatal de la televisión digital terrestre, a efecto de llevar a cabo el llamado «apagón analógico» el 1 de enero de 2008, para lo cual la norma establece demarcaciones, ámbitos de cobertura y número de programas disponibles.

También ha de incluirse en este primer bloque de normas el D. 29/2006 que desarrolla medidas de transparencia previstas en la Ley reguladora de la Actividad Publicitaria de las Administraciones Públicas de Andalucía consistentes básicamente en dar cuenta de los contratos celebrados por los órganos y entidades de la Junta de Andalucía con los medios y empresas del sector.

En el ramo de *economía* es destacable el Reglamento regulador de la Memoria funcional y económica que ha de incluirse en los antecedentes de las propuestas de normas y convenios que supongan un incremento de gastos o disminución de ingresos públicos (D. 162/2006). Por su parte el D. 148/2006 de 25 de julio modi-

fica el Reglamento de la Ley de Cajas de Ahorros de Andalucía al objeto de evitar la celebración de elecciones en el seno de estas entidades en el curso de un proceso de fusión.

En materia de *organización*, no se ha producido disposición alguna relevante, aunque cabe aquí reseñar, siquiera por afinidad, el Reglamento de Colegios Profesionales de Andalucía (D. 216/2006) que amén de las típicas cuestiones organizativas y de funcionamiento profundiza en los cartas de servicios de atención a los ciudadanos, como un deber de información análogo al que es propio de la Administración Pública en sentido estricto.

En el ámbito de la *función pública*, sólo se ha producido como disposición relevante el Decreto (93/2006) regulador del ingreso, formación interna y la provisión de puestos de trabajo de personas con discapacidad. Cabe dejar constancia del nuevo revés que para la Junta ha supuesto la anulación por el TSJA del D. 528/2004, en cuanto al cómputo como mérito del tiempo de servicios prestados por los interinos, situación que bloquea un número elevado de concursos.

En cuanto al *régimen local*, destaca el importante Reglamento de Bienes de Entidades Locales de Andalucía (D. 18/2006), que desarrolla la homónima Ley 7/1999. Una disposición de prolijo contenido que se dicta a la vista del ya nutrido panorama de normas, estatales y autonómicas, dictadas en la materia, incluida la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas de 2003 con la que guarda disparidad en no pocas figuras y soluciones.

En cuanto a los sectores de intervención administrativa hay que registrar, en materia de *ganadería*, la creación del Registro de Explotaciones Ganaderas de Andalucía (D. 14/2006) cuya finalidad es mejorar la ordenación del sector y reforzar las garantías en materia de sanidad animal.

El ramo de *obras públicas* ofrece el Decreto 140/2006 por el que se acuerda la formulación del Plan Director de Infraestructuras de Andalucía 2007-2013, instrumento que pretende compendiar todas las iniciativas autonómicas sobre grandes infraestructuras, tomando como referencia el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA).

En el ámbito de la *ordenación del territorio*, hay que resaltar sobremanera el Decreto aprobatorio del POTA que acabamos de citar (D. 129/2006). En puridad se trata de un acuerdo de formulación del Plan ya que el Parlamento es el competente para su aprobación definitiva. Por cierto que la intervención del Parlamento ha sido muy incisiva en algunos puntos. Estas correcciones introducidas por la Cámara han dado lugar al Decreto 206/2006 que es el que realiza las adaptaciones. La más sustancial ha consistido en no admitir crecimientos urbanísticos que supongan durante ocho años incrementos superiores al 40% en el suelo urbanizable y al 30% de la población, medida que ha suscitado una fuerte reacción en los sectores interesados. Es de resaltar que el POTA, instrumento de cabecera de la ordenación del territorio, surge con notable retraso dado que la Ley de Ordenación del Territorio data de 1994. Es más, el POTA aparece con posterioridad a algunos POTAS (Planes de Ordenación del Territorio de Ámbito Subregional) que teóricamente son instrumentos secundarios o derivados de aquél.

Precisamente, los Decretos 142 y 147/2006 –anteriores al POTA en el tiempo– aprueban dos importante POTAS referidos a unas zonas territoriales especialmente sensibles: Costa del Sol occidental, que afecta a 9 municipios de los más notables de la costa malagueña; y Costa del Sol oriental-Axarquía, éste comprensivo de 29 municipios.

En materia de *urbanismo* es notable el D. 118/2006 por el que se crea la Oficina de Planeamiento Urbanístico de Marbella, medida inherente a la asunción por la Administración autonómica de las competencias urbanísticas del Ayuntamiento marbellí.

En cuanto a la competencia sobre *vivienda*, el D. 149/2006 aprueba el Reglamento de Viviendas Protegidas de la CA, importante disposición que precisa aspectos tan importantes como la descalificación, la transmisión y la venta de estos inmuebles con la finalidad de contener la especulación en el mercado de viviendas protegidas de segunda mano. Versa, pues, el reglamento sobre materia muy sensible como lo demuestra la reacción social habida contra temas tales como el del tiempo mínimo de titularidad de la vivienda para poder llevar a cabo una enajenación, o ciertos aspectos relativos al ejercicio por la administración de los derechos de tanteo y retrato, regulaciones éstas que en buena parte traen causa de lo ya dispuesto en la Ley 13/2005 de 11 de noviembre que ya comentamos en este Informe el pasado año.

Del amplio sector del *medio ambiente*, destacamos en primer lugar el D. 151/2006, relativo a la protección de la atmósfera, que establece los valores límite y la metodología a aplicar en el control de las emisiones no canalizadas de partículas por las actividades potencialmente contaminadoras. En cuanto a la protección de la fauna hay que registrar el D. 178/2006 sobre normas de protección a observar en las instalaciones eléctricas de alta tensión para evitar la electrocución de las aves. En el ámbito de los espacios naturales protegidos han sido aprobados los Planes de Desarrollo Sostenible de un buen número de Parques Naturales; así, los de Grazalema (D.89/2006); Sierra de Tejada, Almajara y Alhama (D. 134/2006); Montes de Málaga (D. 135/2006); Bahía de Cádiz (D. 177/2006); Sierra de Huétor (D.196/2006); Sierra de Andujar (D. 197/2006); Despeñaperros (D. 198/2006); Sierra de Baza (D. 199/2006); Sierra de Cardeña y Montoso (D. 207/2006); Sierra de Hornachuelos (D. 208/2006); Sierra de Castril (D. 209/2006); Sierra María –Los Vélez (D.210/2006). Aparte de ello se aprueba el PORN y el PRUG del Parque Natural Sierras de Cazorla, Segura y Las Villas con algunas modificaciones (D: 164/2006).

En materia de *empleo*, aparte de la creación de una distinción al mérito laboral en Andalucía, a conceder anualmente a los trabajadores y empresarios en número no superior a doce (D. 86/2006), se establecen los indicadores para la selección de aquellas zonas en las que la Junta de Andalucía desarrollará «Actuaciones Territoriales Integrales Preferentes para el Empleo», es decir, actuaciones e inversiones para el fomento del empleo en las áreas más desfavorecidas (D. 109/2006). Y también hay que reseñar una interesante disposición sobre el Plan de Fomento y Consolidación del Trabajo Autónomo en Andalucía cuya medida central es la creación de un llamado «Ticket del Autónomo» que supone la percepción de una ayuda económica de 9000 euros por emprender un negocio, amén

de otras medidas de apoyo, algunas de las cuales podrán ser gestionadas por entidades colaboradoras, tales como bancos o Cámaras de Comercio, Industria y Navegación (D. 175/2006).

El área de *salud*, presenta una disposición sobre medidas sanitarias frente al tabaquismo y reguladora de la venta, suministro, consumo y publicidad, con relación a la señalización y zonas habilitadas para fumar; con ella se desarrolla la Ley Estatal 28/2005 de medidas frente al tabaquismo, introduciendo mayores precisiones (D. 150/2006).

En el área de *consumo*, el D. 58/2006 regula el Consejo de los Consumidores y Usuarios de Andalucía, órgano al que la administración dirigirá las consultas en el proceso de elaboración de normas y demás asuntos tales como los pliegos de condiciones de contratos a empresas concesionarias de servicios esenciales y tarifas de servicios públicos.

En el amplio y diverso ámbito de los *asuntos sociales*, cabe ubicar el D. 48/2006 (Consejería de Presidencia) sobre medidas de apoyo a las familias, con un amplio abanico de beneficios asistenciales y dinerarios (D. 48/2006). En un plano bien distinto el Decreto 79/2006 aprueba el II Plan Andaluz del Voluntariado en Andalucía 2006-2009, con una inversión prevista de 41,24 millones de euros para apoyo de las entidades sin ánimo de lucro, unas 3.700 existentes en la región.

Otra importante disposición, emanada de la Consejería de Gobernación al igual que la anterior, es la aprobatoria del II Plan Integral para la Inmigración en Andalucía 2006-2009, tendente a procurar la integración y la mejora de las condiciones de vida del colectivo de inmigrantes, para lo cual se contempla una dotación de 1.177 millones de euros (D. 92/2006).

Por último, dos disposiciones –estas sí emanadas de la Consejería del ramo, Igualdad y Bienestar Social– versan sobre ayudas sociales de carácter extraordinario a favor de pensionistas por jubilación e invalidez en sus modalidades no contributivas (D. 222/2006) y otras a favor de personas ancianas y enfermas o inválidas incapacitadas para el trabajo y a favor de personas minusválidas (D. 223/2006).

En el sector del *turismo*, se produce una modificación del Reglamento regulador de la figura del Municipio Turístico aprobado en 2002, al objeto de perfilar con mayor precisión los requisitos a cumplir por los ayuntamientos para obtener tal declaración y relegando el anterior criterio basado en el número de segundas residencias existentes en el municipio (D. 70/2006).

En materia de *deporte*, el D. 183/2006 regula la acreditación de centros deportivos y el Registro Andaluz de acreditación de centros deportivos, que será de aplicación a todas las instalaciones de uso colectivo, ya sean de titularidad pública o privada, y tienen por objeto la formación de una suerte de catálogo de «Centros Deportivos Acreditados», clasificados en categorías, que facilitará la obtención de subvenciones.

El sector *espectáculos*, ofrece el Reglamento Taurino de Andalucía (D. 68/ 2006) con el que se pone el colofón al grupo normativo autonómico regulador de estas actividades. El reglamento aborda asuntos relativos a la organización de la acti-

vidad (clasificación de plazas, requisitos sanitarios y de instalaciones médicas, etc.) y sobre todo reglas sobre la propia lidia, desde la figura del presidente hasta la suerte de matar. Y crea dos registros, el de Profesionales Taurinos y el de Empresas de Espectáculos Taurinos.

Cabe incluir en la materia *estadística*, el Decreto 141/2006, procedente de la Consejería de Obras Públicas y Transportes por el que se ordena la actividad cartográfica de la Comunidad Autónoma de Andalucía en cuanto a su producción, uso y difusión, designando al Instituto de Cartografía de Andalucía como responsable de la programación y elaboración de las cartografías básicas y derivadas y de la coordinación de las bases de datos geográficos. Crea dos órganos, para el asesoramiento y la coordinación.

Conflictividad

Las controversias planteadas ante el Tribunal Constitucional en año 2005 fueron las siguientes:

Promovidas por la Junta de Andalucía contra normas del Estado

Conflicto positivo de competencia número 3134-2006, promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía en relación con los arts. 1, 2, 3 y 4 del Real Decreto 1336/2005, de 11 de noviembre, por el que se autoriza a la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE) una lotería instantánea o presorteadada.

Providencia del Tribunal Constitucional de 25 de abril de 2006 por la que se admite a trámite. BOJA núm. 93, de 18 de mayo.

Promovidas por el Estado contra normas de la Junta de Andalucía

Recurso de inconstitucionalidad número 1832-2006, promovido por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados contra los arts. 12; 13; 23.4; 24.11; y 28.1, 9, 11 y 13 de la Ley 13/2005, de 17 de noviembre, de la Comunidad Autónoma de Andalucía, de Medidas para la Vivienda Protegida y Suelo. Providencia del Tribunal Constitucional de 14 de marzo de 2006 por la que se admite a trámite. BOJA núm. 67, de 7 de abril.

Cuestiones de inconstitucionalidad

Auto del Tribunal Constitucional de 21 de noviembre de 2006 por el que se acuerda declarar la extinción de la cuestión de inconstitucionalidad núm. 5094-2003, planteada por el Juzgado de Primera Instancia núm.1 de Córdoba en relación con la Disposición Adicional Quinta de la Ley de Andalucía 10/2002, de 21 de diciembre, por la que se aprueban normas en materia de tributos cedidos y

otras medidas tributarias, administrativas y financieras, y art. 8, apartado 15, de la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de medidas de reforma del sistema financiero, que modifica la Disposición Adicional Segunda de la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de regulación de las normas básicas sobre órganos rectores de las Cajas de Ahorro, declarando extinguido el proceso que fue admitido a trámite por providencia de 24 de febrero de 2004. BOJA núm. 243, de 19 de diciembre.

Desistimientos ante el Tribunal Constitucional.

– Instados por la Junta de Andalucía:

Conflictos positivos de competencia núms. 4064/1999, 2801/2000, 2978/2001, 2493/2002 y 6904/2003, planteados por la Junta de Andalucía en relación con diversas Resoluciones de la presidencia del Organismo Autónomo Parques Nacionales, por la que se convocaban subvenciones públicas estatales en las áreas de influencia socioeconómica de los parques nacionales en los años 1999, 2000, 2001, 2002, 2003.

Auto del Tribunal Constitucional de 9 de mayo de 2006 por el que se tiene por desistida a la representación de la Junta de Andalucía. BOJA núm. 105, de 2 de junio.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total Diputados: 109

Composición durante todo el ejercicio de 2006:

Socialista (PSOE-A): 61

Popular de Andalucía (PP-A): 37

Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía (IU-CA): 6

Andalucista (PA): 5

Estructura del Gobierno

Presidente: *Manuel Chaves González*

Número de Consejerías: 14

Presidencia: Gaspar Zarrías Arévalo

Gobernación: Evangelina Naranjo Márquez

Economía y Hacienda: José Antonio Griñán Martínez

Justicia y Administración Pública: María José López González

Innovación, Ciencia y Empresas: Francisco Vallejo Serrano

Obras Públicas y Transportes: Concepción Gutiérrez del Castillo

Empleo: Antonio Fernández García.

Turismo, Comercio y Deporte: Paulino Plata Cánovas

Agricultura y Pesca: Isaías Pérez Saldaña

Salud: María Jesús Montero Cuadrado

Educación y Ciencia: Cándida Martínez López

Igualdad y Bienestar Social: Micaela Navarro Garzón.

Cultura: Rosario Torres Ruiz

Medio Ambiente: Fuensanta Coves Botella

Tipo de Gobierno

Mayoritario absoluto. El partido Socialista ostenta 61 de los 109 escaños por lo que goza de una holgada posición mayoritaria, excediendo en seis los escaños necesarios para la mayoría absoluta.

Cambios en el Gobierno

No ha habido

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

No se han producido

Reformas del Reglamento del Parlamento

No se han producido

Consejo Consultivo de Andalucía

El día 27 de octubre de 2006 el Consejo Consultivo presentó en su sede de Granada y ante el Consejo de Gobierno su Memoria anual correspondiente al año 2005. De los datos correspondientes a dicho año ya dimos cuenta en el avance que hicimos en este mismo *Informe* del año pasado. También en esta ocasión y al objeto de ofrecer datos recientes ofrecemos un apunte sobre la actividad de 2006 que acaba de finalizar, sin perjuicio de los datos oficiales que se contendrán en la Memoria que se presentará durante 2007.

Han sido solicitados al Consejo 784 dictámenes, cifra que marca el máximo histórico de solicitudes, superando con mucho el número del año precedente, que también había marcado el máximo. Fueron admitidos a trámite 641. La notable diferencia entre solicitados y admitidos se debe a la inadmisión de 121 solicitudes de dictámenes relativos a recursos de las entidades locales en defensa de la autonomía local.

El número de dictámenes emitidos fue de 639, la cifra más alta desde la creación del Consejo en 1994, con un número elevado de dictámenes favorables, 535, que sitúa el porcentaje en el 83,72%. Ascendieron a 90 los dictámenes desfavorables y 14 expedientes fueron devueltos. De los dictámenes emitidos, 189 corresponden a solicitudes formuladas por entidades locales, o sea, un 30%, lo que supone menos de un tercio y, por tanto, un importante descenso sobre el número de ejercicios anteriores; esto no puede considerarse como un dato halagüeño, dicho sea en términos abstractos.

El desglose por asuntos principales es el siguiente: 18 dictámenes sobre

Anteproyectos de Ley y 52 sobre proyectos de disposiciones reglamentarias, cifras importantes en ambos casos. Han sido 3 las consultas facultativas. Al igual que ocurrió el año pasado no se ha producido ningún dictamen sobre recursos de inconstitucionalidad y sólo uno relativo a conflicto de competencia, lo que se explica por el clima actual de las relaciones políticas entre las instancias centrales y la Junta de Andalucía.

Respecto a los asuntos administrativos ordinarios han sido 39 los dictámenes que versaban sobre revisión de oficio, 43 en materia de contratación y 74 los relativos a la alteración de planes urbanísticos de zonas verdes y espacios libres, dotaciones y equipamientos, cifras todas ellas que pueden considerarse normales o incluso más bajas que la de los años inmediatamente precedentes. En cambio, vuelve a destacar el número de dictámenes emitidos sobre responsabilidad patrimonial de la administración (408, es decir, el 64%) correspondiendo 330 de ellos a asuntos procedentes de las distintas consejerías y 78 a responsabilidad de las entidades locales.

En cuanto al deber de las administraciones de comunicar al Consejo el sentido de las resoluciones adoptadas tras la recepción de los dictámenes, el número de estas comunicaciones fue de 389 de las que resultan que fueron 345 las que se dictaron «de conformidad con el dictamen», y el Consejo fue «oído» en 44 de ellas. Mas, como hemos dicho en alguna ocasión, de esta cifra no cabe deducir conclusión alguna dado que no consta lo ocurrido con el resto de las resoluciones finales no comunicadas al Consejo, incumplimiento este ya crónico que debería desaparecer, para lo cual tendrían que arbitrarse los medios que fuesen necesarios, no ya con la mera finalidad de reprimir las infracciones de ese deber legal, sino porque tales comunicaciones permiten valorar en definitiva en qué nivel de eficacia se sitúa la garantía que en sí misma supone la intervención consultiva en los procedimientos administrativos que el legislador ha querido privilegiar con ese refuerzo garantizador.

Cámara de Cuentas

Caben ser destacadas, como actuaciones más relevantes de esta institución durante el ejercicio su informe anual relativo a la Fiscalización de la Cuenta General, Contratación administrativa y Fondo de Compensación Interterritorial correspondiente al ejercicio de 2004, presentado en el Parlamento a primeros de marzo; así como la Memoria de Actividades referida al ejercicio 2005 y Plan de Actuación para 2006, presentada en la misma fecha. Asimismo, a finales de año (26 diciembre) el consejero mayor hizo entrega al presidente de la Junta del Informe Provisional de la Cuenta General de 2005, señalando las limitaciones que este documento presentaba por mor de la ausencia de datos suministrados por algunas empresas públicas.

Como dimos cuenta en el *Informe* de 2004, nada más celebradas las elecciones del 14-M el ministro de Economía y su homólogo autonómico cerraron el acuerdo para el pago del famoso débito de la financiación autonómica, cuantificada por fin por el Real Decreto Ley 7/2004 en 2.500 millones de euros, a pagar durante 2004, hecho que propició el desistimiento en cadena de todos los recur-

sos planteados ante el TC. Pues bien, a primeros de 2006 la Cámara de Cuentas censura que el Ejecutivo andaluz haya distribuido dicha cifra en cuatro ejercicios, y no en el Presupuesto de 2004, lo que a su juicio produce un efecto distorsionador.

Consejo Audiovisual de Andalucía

El comienzo de la andadura del Consejo Audiovisual teóricamente coincide con el inicio del año 2005 ya que la Ley 1/2004 de 17 de diciembre fue publicada el 30 de diciembre de ese mismo año. Sin embargo la toma de posesión de sus miembros se produjo con mucho retraso, entre los meses de octubre y noviembre de 2005.

En este *Informe* dimos cuenta de la significación de esta institución y de los avatares que precedieron a la aparición de la Ley; y en estas mismas páginas –*vid supra*– hemos dejado constancia del surgimiento en el ejercicio del igualmente tardío Reglamento Orgánico y de Funcionamiento (D. 219/2006, de 19 de diciembre), envuelto, por cierto, en una polémica –una tensión mantenida entre el Consejo y la Consejería de Presidencia– cuyo cese es más que deseable por el bien de la imagen de una Institución recién estrenada, llamada a jugar un importante papel en la defensa de los derechos fundamentales.

Ciertamente, tal es la función que le confiere su ley de creación (art. 1) que la configura además como una «entidad pública con personalidad jurídica propia, con plena capacidad y autonomía orgánica y funcional», perfil este que confiere al Consejo una función de garantía y una independencia no menor desde luego de las demás instituciones de las que aquí nos ocupamos (Consejo Consultivo, Cámara de Cuentas, Defensor del Pueblo), razón por la que lo incluimos por vez primera en este lugar.

La primera Memoria del Consejo Audiovisual, correspondiente a 2005, tuvo entrada en el Parlamento el 12 de septiembre de 2006. La actividad referida en dicha Memoria no es significativa habida cuenta la tardía puesta en marcha de la entidad. Una resolución de la Presidencia del Parlamento de 12 de diciembre (BOPA núm. 570) resuelve sobre el modo de realizar la presentación de los informes anuales, al no haber previsión expresa, señalando que la Comisión de Coordinación deberá tramitarlo siguiendo el procedimiento establecido en el actual artículo 153 del Reglamento del Parlamento de Andalucía, correspondiendo la comparecencia al presidente o presidenta del citado Consejo.

Defensor del Pueblo Andaluz

El Defensor del Pueblo Andaluz ha continuado desarrollando durante 2006 una amplia actividad para la protección y defensa de los derechos y libertades de la ciudadanía. En el mes de Septiembre el Pleno del Parlamento conoció el Informe anual del Defensor del Pueblo, presentado el 19 de mayo anterior.

En el cumplimiento de sus cometidos, por lo que se refiere al ámbito de

supervisión del funcionamiento de las administraciones públicas andaluzas, las intervenciones del Defensor del Pueblo Andaluz han seguido manteniéndose en los elevados niveles de años anteriores, que se han materializado en la recepción y tramitación de 5.510 nuevas quejas (248 más que el año anterior, un 4,7%). También las consultas directas de los ciudadanos a la Institución, para solicitar información y orientación sobre una variada casuística ha seguido aumentando en este ejercicio, ascendiendo a 6.803 (un 6% más que en el año 2005)

En relación con las materias objeto de las quejas más reiteradas, las más numerosas han sido las vinculadas a la problemática de vivienda y urbanismo, educación y asistencia sanitaria. Cabe destacar también, en relación con este balance de quejas, el incremento que han experimentado las reclamaciones que afectan a materias relacionadas con el medio ambiente, que siguen poniendo de manifiesto el interés creciente de la sociedad andaluza por aquellas cuestiones que afectan a la protección de sus derechos en este ámbito y la preocupación creciente de la sociedad andaluza por asegurar un desarrollo sostenible compatible con el respeto medioambiental.

La elaboración y puesta a disposición del Parlamento de Andalucía y de toda la sociedad de informes especiales que contienen los resultados de investigaciones extraordinarias realizadas por el Defensor del Pueblo Andaluz sobre diversas problemáticas sociales, ha sido otra de las tareas habituales de esta institución durante el año 2006 en el ejercicio de su función tutelar. En concreto, se han elaborado cuatro de estos informes, tres de los cuales están especialmente orientados al estudio de situaciones que afectan de forma singular a los derechos de sectores de población más vulnerables, como son los relativos a la situación de las personas sin techo en Andalucía, a la de las mujeres privadas de libertad en centros penitenciarios de Andalucía y a la de los menores en nuestra Comunidad Autónoma, correspondiente al año 2005.

Otro informe extraordinario acometido por esta Institución durante el 2006 ha tenido por objeto analizar la situación de uno de los servicios públicos de mayor repercusión social, como es el de los servicios domiciliarios de agua en Andalucía, a fin de conocer su funcionamiento actual y su incidencia y valoración por la población.

En esta línea, en cuanto a actuaciones institucionales reseñables del Defensor del Pueblo Andaluz durante el año 2006, podemos destacar las intervenciones desarrolladas para garantizar la prestación de servicios públicos que, cada vez más, se gestionan a través de instrumentos y técnicas privatistas que añaden una dificultad adicional para la salvaguarda de los derechos de los usuarios de los mismos. La exclusión del régimen jurídico público que implican estas técnicas no debe ser un obstáculo para la actuación protectora y supervisora de esta institución, ya que entran en juego la salvaguarda de derechos que le han sido reconocidos a la ciudadanía.

Es por ello que el propio Defensor del Pueblo Andaluz viene considerando que su intervención ante las empresas privadas que gestionan estos servicios tendrá que tener en un futuro, dentro de sus marcos competenciales, un papel cada vez más importante y exigente, a fin de garantizar los derechos de los ciudadanos

en este ámbito promoviendo el reforzamiento de las medidas de control y policía de las administraciones públicas en estos sectores y servicios tan delicados.

Finalmente, debe señalarse que el día 12 de diciembre de 2006 concluyó el segundo mandato del actual titular de la institución, siendo propuesto, un día después, de forma unánime por todos los grupos parlamentarios para un nuevo mandato como Defensor del Pueblo Andaluz, a D. José Chamizo de la Rubia, persona de prestigio por su ejecutoria e impulso a esta gran institución.

Rasgos generales

En el año 2006, año preelectoral de la VI Legislatura autonómica y séptimo de andadura del gobierno de coalición PSOE-PAR tras casi ocho de apacible alianza, la actividad institucional en la Comunidad Autónoma se ha centrado en la reforma del Estatuto de Autonomía. El proceso interno de reforma estatutaria ha avivado la atención hacia otros escenarios (la reforma de los Estatutos valenciano y catalán), atención que se ha sumado a la preocupación por la reedición del tripartito catalán tras las elecciones autonómicas de noviembre. En efecto, se han alentado las incertidumbres en torno a los puntos de fricción institucional que la Comunidad aragonesa mantiene con la catalana, a saber: la amenaza de disgregación del Archivo de la Corona, la retención de los bienes de parroquias aragonesas en Lleida, la pugna por el reparto de inversiones estatales o la pretendida preponderancia de la Generalitat para establecer el caudal ecológico del Delta del Ebro.

Por otra parte, y como es propio de un año preelectoral, se ha acelerado la aprobación de proyectos legislativos de cierta sustancia. La placidez institucional ha podido verse alterada por algunos conflictos, síntomas de la proximidad de las elecciones autonómicas y locales y reflejo de la toma de posición de los responsables políticos en las difícilmente separables cuestiones internas de la Comunidad (pugnas Gobierno autonómico-Ayuntamiento zaragozano, devolución de los bienes eclesiásticos de las parroquias del Aragón oriental, incumplimiento del «Plan Teruel». ..). A continuación se desarrollan los aspectos más destacados de la actividad institucional autonómica en 2006.

Reforma del Estatuto de Autonomía

La reforma del Estatuto de Aragón es la sexta que se somete a la aprobación de las Cortes Generales, tras la frustrada del Estatuto vasco, las ya aprobadas de Comunidad Valenciana y Cataluña, y las de los estatutos balear y andaluz que se encuentran en tramitación en el Senado. El primero de los aspectos a destacar es el carácter integral de la reforma pretendida. Hasta el momento, las dos reformas estatutarias precedentes han abierto dos posibles líneas procedimentales: en el caso de la Comunidad Valenciana, la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, ha modificado puntualmente los 61 artículos integrantes del Estatuto de 1982, incorporándole además 20 nuevos artículos, mientras que en el caso de Cataluña, la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, ha reemplazado integralmente el Estatuto de 1979, derogándolo a excepción de sus disposiciones transitorias 3^a, 4^a y 6^a.

Pues bien, la propuesta aragonesa se inscribe en la línea de la reforma del Estatuto catalán, en la medida en que pretende la sustitución integral del Estatuto actualmente en vigor, a través de 115 nuevos artículos, seis disposiciones adicionales y cinco transitorias.

Por lo demás, el procedimiento de reforma ha estado marcado por la celeridad: la ponencia especial para elaboración de una propuesta, constituida en diciembre de 2005 con miembros de todos los partidos con representación parlamentaria, elaboró un texto que fue tomado en consideración por las Cortes de Aragón, en pleno extraordinario de 17 de mayo. Tras un breve período de enmiendas de un mes, el 21 de junio tuvo lugar la ratificación plenaria de la propuesta definitiva, con los votos favorables de PSOE, PP, Partido Aragonés e IU y la abstención de Chunta Aragonesista (que cuenta con 9 de 67 escaños, representando un 13,43 % de la Cámara). La propuesta fue presentada al Congreso de los Diputados el 26 de junio para su toma en consideración, que tuvo lugar el 3 de octubre con el voto favorable de PSOE, PP, IU, CiU, PNV y Coalición Canaria, y la abstención de Chunta Aragonesista y ERC (283 votos a favor y 10 abstenciones). Superado este trámite, se prevé que el recorrido parlamentario de la propuesta se prolongue unos siete meses, cuyo éxito final es previsible en vista del relativo consenso político alcanzado por los partidos aragoneses —no empañado por la abstención de Chunta Aragonesista— y el anunciado respaldo del Ejecutivo estatal a la reforma.

La reforma se ha planteado con una voluntad y no desafiante del marco constitucional, y de modo ajeno al debate sobre la identidad, sin que varíe la definición de Aragón como nacionalidad recibida en la reforma de 1996, a la que simplemente se le añade el adjetivo «histórica». Se recuerda la aspiración del pueblo aragonés a mantener «los derechos que como tal le hubieran podido corresponder en virtud de su historia, los que podrán ser actualizados de acuerdo con lo que establece la disposición adicional primera de la Constitución». Tampoco presenta novedades la cuestión lingüística, sin que haya referencias a la cooficialidad de ninguna de las lenguas y modalidades aragonesas.

De entre las novedades del Estatuto cabe destacar las siguientes: en primer lugar, la internalización del diseño del marco territorial e institucional autonómico, contemplándose órganos propios que hasta la fecha se encuentran regulados en leyes autonómicas (Consejo Consultivo, que reemplaza a la Comisión Jurídica Asesora; Consejo Económico y Social y la Cámara de Cuentas), creándose otros de nuevo cuño (el Consejo de Justicia de Aragón, para ejercer las competencias asumidas en materia de Administración de Justicia de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Judicial). También se refleja la estructura comarcal y la capitalidad de la ciudad de Zaragoza, con una remisión a un eventual régimen especial regulado por ley autonómica.

Asimismo, y siguiendo la tendencia apuntada por las reformas precedentes, se incorpora un nuevo Título sobre los derechos de los aragoneses y los principios rectores de las políticas públicas de la comunidad, que redunda, con cierto desarrollo y ampliación, en los consagrados por la Constitución. Se trata de derechos sociales y de bienestar, culturales y ambientales, derechos relacionados con los servicios públicos administrativos y prestacionales.

En el campo del rediseño de los mecanismos propios de la democracia parlamentaria, resulta relevante la regulación de la disolución anticipada de las Cortes de Aragón sin restricciones, y la consiguiente facultad del presidente de convocar elecciones; la recuperación explícita de la competencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón sobre el recurso de casación en materia de derecho civil especial (formalmente perdida en la reforma estatutaria de 1996); la incorporación de la facultad de convocatoria –sin perjuicio de lo previsto en el art. 149.1.32 de la Constitución– de consultas populares; y la habilitación al Gobierno de Aragón para promulgar Decretos-ley, de cuyo ámbito se excluye la posibilidad de afectación a los derechos, deberes y libertades de los aragoneses y a las instituciones propias, al régimen electoral, a los tributos y al Presupuesto de la Comunidad Autónoma.

Aumenta el techo competencial, fijándose en 60 las competencias exclusivas, aunque en realidad muchos de los títulos competenciales encubren competencias compartidas con el legislador estatal, como ya sucede en el Estatuto actualmente en vigor y en tantos otros. Destacan las nuevas competencias de ejecución en materia de gestión de instituciones penitenciarias, régimen económico de la Seguridad Social y políticas activas de empleo, así como la creación de un cuerpo de policía autonómica. En este último aspecto, se prevé la mera posibilidad de creación del cuerpo, invocándose la necesaria ley orgánica al efecto y estableciéndose una eventual Junta de Seguridad paritaria encargada de coordinar las actuaciones de dicho cuerpo y los de seguridad del Estado. También es digna de mención la «cláusula subrogatoria» (*sic*) en virtud de la cual se pretende atribuir a la Comunidad Autónoma el ejercicio de «todas las funciones y facultades que la Ley Orgánica del Poder Judicial atribuya al Gobierno central con relación a la Administración de Justicia», además de las competencias estatutarias expresamente previstas.

En materia de cooperación institucional se incluyen instrumentos ya presentes en la legislación administrativa para la colaboración con el Estado y otras Comunidades Autónomas, sin que haya una expresa previsión de mecanismos de participación de la Comunidad Autónoma en instituciones estatales como el Tribunal Constitucional o el Consejo General del Poder Judicial, previéndose sólo de modo genérico la participación en los organismos reguladores del sector energético.

La acción exterior y la relación con la Unión Europea se contempla en términos muy modestos, aludiéndose continuamente a la legislación aplicable como canon de medida de la participación autonómica orgánica y funcional en asuntos comunitarios. Cabe destacar como novedad la posibilidad de solicitar al Gobierno la integración de representantes autonómicos en las delegaciones negociadoras de tratados internacionales en materias de interés para Aragón o la adopción de las medidas necesarias para la ejecución del Derecho internacional en su territorio que afecte a materias de su competencia.

En materia de economía y hacienda, se mantiene en los términos ahora vigentes la previsión aún no ensayada de acuerdo bilateral Estado-Comunidad Autónoma de Aragón para concretar la participación territorializada de ésta en los tributos estatales, así como la Comisión Mixta de Asuntos Económico-Fi-

nancieros. Sí se introduce una disposición en materia de financiación de inversiones estatales en infraestructuras, por la que se obliga al Estado a tener en consideración «con carácter prioritario la superficie del territorio, los costes diferenciales de construcción derivados de la orografía, así como la condición de comunidad fronteriza»; asimismo, se contempla la posibilidad de creación de una Agencia Tributaria aragonesa, algo ya viable al amparo de las potestades de autoorganización administrativa de la Comunidad Autónoma.

Hay una alusión a la norma de creación y reguladora del Patronato del Archivo de la Corona de Aragón por la que se propone la participación preeminente de Aragón «y otras Comunidades Autónomas» en dicho órgano. Otro de los puntos que el reciente RD 1267/2006, de 8 de noviembre, ha dejado fuera de lugar, es la necesidad de informe previo de la Comunidad Autónoma al anteproyecto de norma. Tampoco se compadece con el art. 5.1.g de la norma estatal citada la regulación del informe «sobre cualquier decisión que afecte a la integridad de la unidad histórica del Archivo de la Corona de Aragón o a su gestión unificada», que en la propuesta de Estatuto se contempla como informe preceptivo y vinculante, mientras que el RD 1267/2006 lo prevé únicamente como preceptivo y referido sólo a la «salida permanente de fondos del archivo».

Cabe destacar las disposiciones en materia hidráulica, cuyo diseño ya está planteando conflictos con otros estatutos aprobados o previstos. En efecto, los arts. 19 y 72 de la propuesta, completados con su Disposición adicional 5ª, consagran el derecho de los aragoneses a disponer del abastecimiento de agua en cantidad y calidad suficientes para atender sus necesidades presentes y futuras, individuales y colectivas, cantidad cifrada en 6.550 Hm³/año (en tanto que el plan hidrológico de la cuenca del Ebro estima una demanda para Aragón de 3.900 Hm³/año). Asimismo, reserva a los poderes públicos aragoneses la función de evitar cualquier transferencia de aguas de las cuencas hidrográficas de las que forma parte la Comunidad Autónoma (Ebro y, en menor medida, Júcar y Tajo), invocando el principio de unidad de cuenca y el respeto a la Constitución, la normativa comunitaria y estatal. A tal efecto, se reserva la competencia de emitir informe preceptivo para toda propuesta de obra hidráulica o transferencia de agua que afecten a su territorio, algo que en cierto modo ya figura en la Disposición Adicional 7ª de la Ley 6/2001, de 25 de mayo, de *Ordenación y Participación en la Gestión del Agua en Aragón*, precepto que fue impugnado en recurso de inconstitucionalidad, del que desistió el Estado en febrero de 2005 al haberse limitado el plazo de evacuación del informe autonómico. Tampoco la pretendida reserva de agua es tal, en la medida en que en ella no se alude a una cuenca específica como fuente de la misma, y además la redacción del precepto está formulada en términos desiderativos que no imperativos («... se considera que es necesaria una reserva de agua...»). Finalmente, se modifica el procedimiento de ulterior reforma estatutaria, introduciéndose la posibilidad de convocatoria de referéndum de ratificación en los seis meses siguientes a la votación final en las Cortes Generales, pero mediando acuerdo previo de las Cortes de Aragón con el voto favorable de los dos tercios de la Cámara.

Paralelamente a la aprobación del nuevo texto estatutario, la Comunidad Autónoma ha participado en el debate territorial a través de sendas impugnacio-

nes de los Estatutos valenciano y catalán, de cuyos motivos se da cuenta más adelante en el apartado dedicado a la conflictividad constitucional.

Infraestructuras. Se enquista el bloqueo de las comunicaciones viarias con Francia: 2006 era la fecha fijada en los acuerdos bilaterales de las cumbres de Santander y Perpiñán para reabrir el histórico paso transpirenaico de Canfranc (cuya rentabilidad y sostenibilidad ambiental ha sido reafirmada recientemente) y, con ello, activar la línea ferroviaria Zaragoza-Canfranc-Oloron-Pau. España se comprometió a modernizar la línea entre Zaragoza y Canfranc, electrificando todo el trazado y cambiándolo al ancho europeo; Francia debía reconstruir los casi 60 kilómetros de vía entre Oloron y el túnel actualmente inutilizados; y ambos Estados adecuarían el subterráneo construido a principios del siglo XX bajo el puerto del Somport. Sin embargo, el cambio de gobierno en Francia en 2003 y el agravamiento de la crisis financiera gala conllevó el abandono unilateral del proyecto por parte del país vecino, en tanto que el gobierno español ha ido cumpliendo su parte del acuerdo (extendiendo la alta velocidad hasta Huesca y proyectando los tramos restantes) sólo hasta dicha fecha, descartando definitivamente la renovación integral del tramo entre Jaca y Canfranc en 2006, debido a su incompatibilidad con la «Travesía Central del Pirineo» (túnel ferroviario de baja cota, doble vía y gran capacidad, entre Biescas y Lourdes a través del macizo de Vignemale) y al bloqueo francés a la permeabilización del Pirineo central. Todo ello, con el respaldo del Gobierno aragonés, ha derivado en una postergación *sine die* del proyecto de reapertura del túnel de Canfranc, que ha quedado relegado, tras la cumbre bilateral de Barcelona de 2006, a la categoría de proyecto de carácter regional y con vocación turística, y supeditado en todo caso a la decisión que se adopte con respecto a la «Travesía Central del Pirineo», declarada de interés comunitario. Pero también este otro paso transpirenaico ha sido excluido por Francia de su petición de ayudas comunitarias para el período 2007-2013, demostrándose que nunca será de interés para el país vecino antes de 2025 a pesar del apoyo de las autoridades locales y regionales francesas implicadas. Con ello, parece que el paso de Canfranc deberá seguir la suerte de la Travesía Central, la cual deberá esperar a su vez al desarrollo de las líneas ferroviarias de alta velocidad previstas a través de las fronteras catalana y vasca.

Por lo demás, cabe apreciar un cierto avance y, en su caso, puesta en marcha de otros proyectos de infraestructuras: puesta en servicio de los penúltimos tramos de autovía entre Valencia, Teruel y Zaragoza, inicio de obras en la autovía Pamplona-Huesca-Lleida, avance de las reformas ferroviarias en el eje Sagunto-Canfranc, inicio de las obras de recuperación del histórico edificio de la estación internacional de Canfranc y el ordenamiento urbanístico de todo su entorno... La reactivación de estos proyectos se ha visto completada con el inicio de las obras de la primera autopista de titularidad autonómica (unos 5 kilómetros que cruzarán el Ebro al sureste de Zaragoza, conectando los ejes viarios que atraviesan la ciudad). Se trata de una infraestructura gratuita, que será financiada, con arreglo al novedoso contrato de concesión de obras públicas, por el sistema de peaje en sombra. Esta autopista, precede a otra, actualmente en fase de proyecto, entre Cariñena y Gallur.

Incumplimiento del «Fondo de Teruel». Como es sabido, la provincia de

Teruel presenta unas características demográficas e infraestructurales que la harían acreedora a una atención financiera destacada por sí sola, pero que en el contexto de la Comunidad aragonesa quedan desdibujadas a efectos de la política comunitaria de cohesión y, con ello, del Fondo de Compensación Interterritorial Estatal. Por ello, para facilitar la financiación de proyectos de inversión que promovieran directa o indirectamente la generación de renta y de riqueza en dicha provincia, la Administración General del Estado y el Ejecutivo autonómico vienen suscribiendo convenios periódicos de cofinanciación desde 1992. El actualmente vigente data de 2002, momento en que ambas Administraciones acordaron dar continuidad a la política iniciada firmando uno nuevo para el período 2002-2006, durante el cual las instituciones firmantes se comprometieron a aportar, a medias, 30 millones de euros con cargo a sus respectivos presupuestos. Así pues, el «Fondo de Teruel» no es otra cosa que el compromiso de que en los presupuestos anuales tanto del Estado como de la Comunidad Autónoma de Aragón, aparezcan partidas destinadas a financiar proyectos e infraestructuras en la provincia por el importe recogido en el citado Convenio. Por cierto, el llamado «Fondo de Teruel» es una de las expresiones del «Plan Especial para Teruel» instrumento trienal más amplio y ambicioso aprobado en 2005 por el Gobierno central, en el que se recogen una serie de medidas para el lanzamiento económico de la provincia por un importe de 577 millones de euros. Pues bien, encontrándose a punto de expirar la última anualidad del «Plan Especial para Teruel», el Gobierno central ha debido anunciar la dilatación de su compromiso financiero con la provincia hasta 2012, debido a la ralentización de muchas de las inversiones previstas. Semejante noticia causó algún desconcierto en ciertos círculos cívicos de Teruel, que se manifestaron en contra de la postergación de las soluciones económicas para la provincia tan largamente demandadas.

Política hidráulica. La crisis desatada en 2005 en la Comisión del Agua de Aragón (foro creado por el Gobierno autonómico para resolver las diferencias existentes entre regantes, habitantes de la montaña y partidos políticos) se vio aliviada cuando el Partido Popular aragonés anunció su posible vuelta a la misma, condicionada al cumplimiento de dos condiciones: el reconocimiento para Aragón de una reserva estratégica de 6.550 Hm³ y la construcción del contestado embalse de regulación del río Gállego en Biscarrués a su capacidad máxima -192 Hm³-. La primera cuestión se ha visto cumplida con la inclusión de la reserva hidráulica en la propuesta de reforma del Estatuto, en tanto que la segunda fue considerada como negociable siempre y cuando la cota del embalse no perjudicase al caudal global necesario para todo el sistema de 400 nuevos Hm³, precisamente la reserva estimada por la Confederación de Riegos del Alto Aragón para aumentar en 27.000 hectáreas el regadío de Monegros II e impulsar los regadíos sociales en Huesca). Sin embargo, precisamente el dictamen de la Comisión del Agua sobre el embalse de Biscarrués motivó el abandono de la misma por parte de COAGRET (entidad coordinadora de afectados por grandes embalses). El pacto para la construcción inmediata de una presa de 35 Hm³, acompañado de una serie de actuaciones complementarias (construcción de balsas laterales, retirada de regadíos en zonas salinizadas, racionalización de algunas concesiones de caudales y modernizaciones de regadíos), fue llevado a la Comisión de Seguimiento del Pacto del Agua y aceptada por el Ministerio de Medio Ambiente, con

lo que parece haberse cerrado este capítulo de confrontación hidráulica y se espera la agilización de la ejecución de las obras.

Policía autonómica. A la espera de lo que suceda con la pretendida creación de un cuerpo de policía autonómico, y consecuentemente con la adscripción de una unidad de la policía nacional a la Comunidad Autónoma, en 2006 se ha procedido a cubrir 82 de las 116 plazas de la plantilla previstas en el convenio suscrito en 2005 por el Gobierno de Aragón y el Ministerio del Interior. También se ha acelerado la puesta a punto de las tres sedes del cuerpo en las capitales aragonesas, no sin cierto retraso respecto a lo previsto en el acuerdo con el gobierno central. NO se ha llegado a proceder a la delimitación de las competencias de la unidad adscrita, que se encargará transitoriamente de las labores de vigilancia y protección de los edificios e instalaciones de la Comunidad Autónoma y de la protección de personalidades aunque el Gobierno aragonés está dispuesto a ampliar la nómina de competencias en materia de juego, medio ambiente, violencia de género y menores.

Pago de las indemnizaciones por la tragedia de Biescas. Una década después de la riada que arrasó el camping Las Nieves del municipio oscense, la Audiencia Nacional condenó solidariamente al Gobierno de Aragón y al Ministerio de Medio Ambiente (Confederación Hidrográfica del Ebro) a indemnizar con uno 180.000 euros a 62 de las 87 víctimas mortales –descontadas las cantidades ya percibidas por este concepto, en torno a los 18.000 euros por fallecido–. La responsabilidad patrimonial de las administraciones condenadas deriva de que la Administración autonómica autorizó y la Confederación Hidrográfica del Ebro consintió que el camping siniestrado se ubicara en un lugar peligroso para los campistas, al decir de un informe obrante en el expediente de la licencia autonómica de apertura. El Gobierno autonómico declaró enseguida su intención de no recurrir la sentencia, y se aprestó a activar el proceso de liquidación de la deuda mediante la aprobación de una ley de crédito extraordinario de 6 millones de euros (Ley 8/2006, de 27 de septiembre), ofreciéndose a tramitar las solicitudes de los causahabientes de los afectados.

Actividad legislativa

Las Cortes de Aragón han aprobado un total de diecinueve leyes a lo largo de 2006. Ocho de ellas contienen medidas puntuales o urgentes (agilización de la tramitación de los procedimientos contractuales y urbanísticos requeridos por la «Expo 2008»: Ley 2/2006, de 6 de abril, *de medidas en relación con la Exposición Internacional de Zaragoza de 2008*; ajuste del sistema de transferencias de competencias autonómicas a las Comarcas y otras medidas en materia de financiación comarcal: Ley 3/2006, de 8 de junio, *de modificación de la 23/2001, de 26 de diciembre, de Medidas de Comarcalización; aggiornamento del régimen de inspección y sancionador en materia de comercio: Ley 4/2006, de 22 de junio, por la que se modifica la 9/1989, de 5 de octubre, de ordenación de la actividad comercial en Aragón*; modificación de la composición de una entidad pública: Ley 6/2006, de 22 de junio, *de modificación de la 29/2002, de 17 de diciembre, del creación del Centro de Investigación y Tecnología Agroalimentaria de Aragón*;

creación de espacios naturales protegidos: Leyes 10 y 11/2006, de 30 de noviembre, de creación de las Reservas Naturales Dirigidas de las Saladas de Chiprana y de la Laguna de Gallocanta, respectivamente, y Ley 14/2006, de 27 de diciembre, *de declaración del Parque Natural de los Valles Occidentales*; y ampliación relativa del régimen concesional de los servicios de transporte público regular de viajeros por carretera: Ley 17/2006, de 29 de diciembre, *de medidas urgentes en el sector del transporte interurbano de viajeros por carretera de la Comunidad Autónoma de Aragón*). Por otro lado, cuatro gozan de carácter hacendístico (la ley anual de presupuestos y su ley «de acompañamiento», una ley de concesión de un crédito extraordinario de seis millones de euros para afrontar las indemnizaciones por la tragedia de Biescas de 1996 y otra de autorización de venta de acciones de una empresa pública inmobiliario-cultural a la SGAE), y las siete restantes se dedican a regulaciones sustanciales en ejercicio de competencias exclusivas (derecho civil especial atinente a la persona, tasas y precios públicos autonómicos, sistema de calidad alimentaria) y de desarrollo de la legislación básica estatal (actividades industriales, protección ambiental, montes, protección y defensa de los consumidores y usuarios). A continuación se ofrece un breve resumen del contenido de las más significativas:

Ley 1/2006, de 6 de abril, de venta de participaciones de la Sociedad Inmuebles GTF, S. L. En virtud de esta ley se enajena, a favor de la de la Fundación Autor constituida por la Sociedad General de Autores y Editores (SGAE), el 50% de las acciones de la sociedad propietaria del inmueble Gran Teatro Fleta de Zaragoza, cuya adquisición fue autorizada en su día por Decreto 218/1998, de 23 de diciembre, del Gobierno de Aragón. La SGAE ha mostrado al Gobierno de Aragón su interés en colaborar en la recuperación y explotación cultural del Teatro Fleta, previa su rehabilitación, la cual se venía demostrando ruinoso hasta la fecha. La futura explotación de estas infraestructuras culturales ha de suponer un uso eficaz y eficiente de los recursos disponibles, asegurando una gestión moderna capaz de garantizar los resultados, buscando para ello la colaboración con aquellas entidades que cuentan con suficiente experiencia y credibilidad en el sector y posibilitando una participación directa de los sectores culturales implicados en sus actividades desde los ámbitos del teatro, la música y la danza, y manteniendo una responsabilidad pública que garantice el cumplimiento de los objetivos y el control de la actividad.

Ley 2/2006, de 6 de abril, de medidas en relación con la Exposición Internacional de Zaragoza de 2008. Para agilizar la tramitación de los procedimientos contemplados en las distintas legislaciones sectoriales destinados a validar las obras e instalaciones que precisa el normal desenvolvimiento de la exposición internacional de Zaragoza de 2008, y al amparo de las competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de régimen local, procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia, urbanismo, obras públicas que no tengan la calificación legal de interés general del Estado, fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma, protección del medio ambiente, contratos administrativos en el ámbito de la Comunidad y ferias internacionales que se celebren en Aragón, esta ley declara la utilidad pública, a efectos de expropiación forzosa, de todas las obras e instalaciones que afecten directamente a la Exposición Internacional de 2008 y prevé que los pro-

cedimientos de expropiación forzosa a desarrollar por las administraciones públicas aragonesas se tramiten por el procedimiento de urgencia. En materia de contratación administrativa, se califica de urgentes los expedientes de contratación que deban formalizar las administraciones aragonesas en materias relacionadas con la Exposición, y autoriza encomiendas a la sociedad estatal Expoagua 2008 (en cuyo capital social participan, además de la Administración del Estado, el Gobierno de Aragón y el Ayuntamiento de Zaragoza), de actuaciones relativas a la Exposición. La ley reduce a la mitad los diversos plazos legalmente establecidos en materia de planeamiento urbanístico, ejecución del planeamiento y licencias cuando tengan por objeto la ordenación, desarrollo y ejecución de obras e instalaciones relacionadas con la Exposición Internacional. También se aplica esta reducción de plazos en aquellos procedimientos medioambientales que resulte preciso superar para la ejecución de tales obras e instalaciones. Finalmente, la ley prevé la posible utilización temporal y transitoria de viviendas protegidas por trabajadores y otras personas vinculadas a la Exposición Internacional.

Ley 3/2006, de 8 de junio, de modificación de la Ley 23/2001, de 26 de diciembre, de Medidas de Comarcalización. Tras la experiencia acumulada durante más de cuatro años de funcionamiento efectivo de la comarcalización, esta ley autoriza la refundición de los precedentes textos legales reguladores del fenómeno comarcal en dos textos (uno que recoja la normativa sustantiva en materia de comarcalización y otro que se ocupe de consolidar la actual delimitación). Asimismo, se reforma puntualmente el sistema de atribución y ejercicio de competencias, reforzándose la necesidad de sustento financiero de toda ulterior atribución competencial, afirmándose la exigencia de acuerdos previos de las Comisiones Mixtas de Transferencias para el efectivo traspaso de competencias e introduciéndose el mandato de confección de una memoria preparatoria de los decretos de transferencias y cuya principal finalidad es, al margen de facilitar la labor de las Comisiones Mixtas de Transferencias, ayudar a la preparación de las dotaciones presupuestarias que deberán ser transferidas a las comarcas y a la reordenación de la Administración de la Comunidad Autónoma afectada por el proceso de transferencias. La ley dedica otros preceptos a la financiación de las comarcas, añadiéndose previsiones para cumplir programas de financiación europeos o de la Administración general que lleguen a Aragón con esa característica de condicionalidad. Finalmente, se modifican dos artículos con el fin de introducir en la Ley la previsión de informar al Consejo de Cooperación Comarcal acerca de los ritmos de transferencias y de los criterios generales de distribución del Fondo de Cohesión Comarcal, y se incorpora también un nuevo capítulo dedicado al Consejo de Cooperación Comarcal, elevando de rango la regulación general de esta figura.

Ley 4/2006, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley 9/1989, de 5 de octubre, de ordenación de la actividad comercial en Aragón, sustituyendo el régimen de inspección y sancionador. Esta ley compila, actualiza y revisa el régimen de inspección y de infracciones y sanciones en materia de comercio, regulado en la Ley 9/1989, de 5 de octubre, de Ordenación de la Actividad Comercial de Aragón, y en la Ley de Cortes Generales 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista, tras los cambios legislativos experimentados en materia de horarios, apertura en festivos o tramitación de licencias comerciales de establecimientos comerciales en gran superficie, desde la promulgación de las citadas leyes.

Ley 5/2006, de 22 de junio, de tasas y precios públicos de la Comunidad Autónoma de Aragón. Esta ley reemplaza a la Ley de Cortes de Aragón 10/1998, de 22 de diciembre, de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad Autónoma de Aragón, acogiendo el nuevo concepto de tasa introducido por la Ley General Tributaria de 2003 (tributo cuyo hecho imponible se define por la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público, por la efectiva prestación del servicio público o por la realización de actividades en régimen de derecho público) e importando de ésta las disposiciones de carácter material o procedimental necesarias e imprescindibles para diseñar su régimen jurídico-tributario. Finalmente, la ley pretende cerrar definitivamente el ordenamiento aragonés de las tasas y precios públicos con dos previsiones, la primera de carácter normativo, para que el Gobierno de Aragón dicte las disposiciones reglamentarias necesarias para su desarrollo y, en particular, las relativas a los distintos procedimientos de gestión, liquidación, recaudación, inspección y revisión de sus propios tributos; y la segunda, de tipo divulgativo e informativo, para que el consejero competente en materia de Hacienda ordene la publicación anual de un catálogo actualizado que recoja, a título informativo, los elementos esenciales y las tarifas vigentes de las tasas para cada ejercicio presupuestario.

Ley 7/2006, de 22 de junio, de protección ambiental de Aragón. Esta ley regula de modo integral la función pública de protección del medio ambiente, en desarrollo de las competencias recogidas en los artículos 35.1.15.^a, 35.1.17.^a, 37.3 y 40.4 del Estatuto de Autonomía y en desarrollo de la normativa comunitaria y de la legislación básica estatal en la materia. En ella se regula la evaluación ambiental estratégica de planes y programas sometidos a la misma, la evaluación de impacto ambiental de los proyectos sujetos a tal procedimiento y la de aquéllos sometidos a evaluación por tener incidencia en zonas ambientalmente sensibles, así como el régimen jurídico de la autorización ambiental integrada y el de la licencia ambiental de actividades clasificadas, con el fin de lograr la prevención, reducción y control de la contaminación y del impacto ambiental sobre la atmósfera, el agua, el suelo y la biodiversidad, y potenciar, dentro de cada procedimiento, la participación pública y la información ambiental.

La ley clarifica el ámbito de aplicación del procedimiento de evaluación ambiental de planes y programas y fija los criterios de sujeción al de evaluación de impacto ambiental para las actividades del Anexo II del ley estatal básica. Asimismo, la ley somete los proyectos a desarrollar en las zonas de la Red Natura 2000 en todo caso a evaluación de impacto ambiental, mientras que el resto de proyectos que puedan afectar de forma apreciable a alguna de esas zonas, se somete en función de la decisión que se adopte en cada caso. Con carácter residual respecto del procedimiento de evaluación de impacto ambiental o del de calificación ambiental, se regula el procedimiento de evaluación ambiental a que deben someterse determinados proyectos, instalaciones y actividades que tengan incidencia en las zonas ambientalmente sensibles que se recogen en el Anexo V de la ley, y que son tanto los espacios naturales protegidos, sus zonas periféricas de protección y las áreas comprendidas en el ámbito territorial de los planes de ordenación de los recursos naturales, declarados al amparo de la legislación estatal o autonómica, como las zonas integrantes de la Red Natura 2000, los humedales «Ramsar», las reservas de la biosfera y las áreas comprendidas en los pla-

nes previstos en la normativa de protección de especies amenazadas. Con ello se completan las previsiones del RD 1997/1995, por el que se trasponen las Directivas comunitarias de creación de la Red Natura 2000.

También se regula el régimen de la autorización ambiental integrada, desarrollándose y adaptándose a la Comunidad Autónoma el régimen establecido en la ley estatal de prevención y control integrados de la contaminación de 2002. A tal efecto se parte de la competencia de la administración de autonómica para otorgar la citada autorización, sin perjuicio de la intervención de otras administraciones públicas en el procedimiento de autorización mediante el preceptivo informe vinculante de la Confederación Hidrográfica sobre los vertidos a las aguas continentales y de las entidades locales sobre la compatibilidad urbanística de la actividad y sobre los aspectos que afecten a las competencias del municipio en el que se pretende ubicar la instalación. La ley exige la inclusión en el procedimiento de otorgamiento de la autorización ambiental integrada no sólo de las autorizaciones previstas en la legislación estatal, sino también de la declaración de impacto ambiental, de la autorización de emisión de gases de efecto invernadero y de la autorización especial para construcciones en suelo no urbanizable cuando sea necesaria conforme a la normativa urbanística. En línea con la regulación de la autorización ambiental integrada, se establece una nueva regulación de las denominadas actividades clasificadas, sujetas al control y a la intervención ambiental de los municipios en cuyos territorios se pretendan ubicar, desplazándose así en Aragón al reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas de 1961 en los concretos aspectos regulados en la ley y acudiendo a un sistema de cláusula o fórmula general, respetando plenamente el espíritu del citado Reglamento. Así pues, se someten a este régimen las actividades susceptibles de ocasionar molestias, alterar las condiciones de salubridad, causar daños al medio ambiente o producir riesgos para las personas o bienes, siempre que no estén sujetas a la autorización ambiental integrada. Para facilitar la aplicación de la norma y con una mera finalidad hermenéutica, se excluye expresamente de este régimen a una serie de actividades que venían siendo tradicionalmente sometidas a calificación y cuyo control se ha demostrado en la práctica que queda suficientemente garantizado a través de la licencia de apertura de actividades no clasificadas propia de la legislación autonómica de régimen local. Se atribuye expresamente a las comarcas la competencia de calificación de las actividades sometidas a licencia ambiental de actividades clasificadas, previéndose, asimismo, la posibilidad de que las comarcas puedan delegar en los ayuntamientos esta competencia de calificación. Finalmente, se regula la licencia municipal de inicio de actividad, que deberá obtenerse para el ejercicio de actividades sujetas a autorización ambiental integrada o licencia ambiental de actividades clasificadas con carácter previo a su puesta en funcionamiento.

El régimen de inspección ambiental de las actividades sometidas a intervención ambiental se inspira en la Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de abril de 2001, sobre criterios mínimos de las inspecciones medioambientales en los Estados miembros, clarificándose las competencias inspectoras y las facultades del personal inspector en el ejercicio de esta potestad administrativa y previendo la necesaria planificación de la actividad inspectora y una serie amplia de deberes de comunicación de los titulares de las instalaciones sometidas

a los regímenes de intervención administrativa ambiental. Los mecanismos de inspección atribuidos a las administraciones se refuerzan con el reconocimiento del personal oficialmente designado para realizar labores de inspección como agentes de la autoridad, con las pertinentes prerrogativas al caso. Se regulan el supuesto de deficiencias en el funcionamiento de actividades y la posibilidad de que las administraciones, en el ámbito de sus competencias, puedan paralizar total o parcialmente, con carácter cautelar, cualquier actividad sometida a intervención ambiental en fase de construcción o explotación, así como establecer medidas restauradoras conducentes a reponer las cosas a su estado anterior, cuando concurra alguna de las circunstancias previstas en la ley. La transparencia de esta actividad queda garantizada por la necesaria publicidad de las actividades de inspección, sin más limitaciones que las derivadas de la normativa de acceso a la información ambiental.

La ley regula el régimen sancionador, atribuyendo la potestad sancionadora a la administración autonómica respecto a las actividades sujetas a autorización ambiental integrada y a los procedimientos de evaluación de impacto ambiental, y a los ayuntamientos respecto de las demás actividades. La ley prevé la creación de un registro de infractores de normas ambientales de la Comunidad Autónoma y establece la «prestación ambiental sustitutoria» como una forma de cumplimiento de las sanciones pecuniarias.

Ley 9/2006, de 30 de noviembre, de Calidad Alimentaria en Aragón. Esta ley ofrece una regulación sistemática y actualizada de la calidad alimentaria, distinguiendo entre las normas de calidad estándar (y, por ello, de obligado cumplimiento para todos los operadores) y las diferentes figuras de calidad diferenciada (establecidas en normas relativas a las características organolépticas, los modos y procesos de elaboración o el origen del alimento, que establecen exigencias adicionales a las de calidad estándar obligatorias para el alimento). El principio rector de la ley es el reconocimiento de que cualquier operador alimentario que reúna las condiciones necesarias para ello puede acogerse voluntariamente a una de estas figuras, cuya norma pasa a ser obligatoria para él. La ley opta por el fomento de la calidad diferenciada de los alimentos producidos o elaborados en Aragón, con el fin de incrementar su valor añadido y mejorar su competitividad en el mercado, contribuyendo a la fijación de la población en el medio rural y a la diversificación de su economía. El triple objeto de la ley es asegurar la calidad estándar de los alimentos, fomentar los alimentos de Aragón, y regular las obligaciones de los operadores, la inspección y el control y el régimen sancionador. Abarca los alimentos y las materias y elementos alimentarios utilizados en la producción o comercialización de alimentos, incluidos los piensos y los abonos agrícolas, incluido el vino pero excluidos los productos fito y zoonosanitarios. Para el aseguramiento de la calidad estándar se regulan las obligaciones de los operadores, entre las que destacan las relativas a la obligatoriedad de su inscripción registral, al establecimiento de un sistema de autocontrol y de un sistema de reclamaciones y retirada rápida de productos que se hallen en el circuito de distribución o comercialización, y a la implantación de sistemas de trazabilidad que, a su vez, exigen la identificación de los productos, su registro y la cumplimentación de los documentos que acompañen su transporte. También se regula la inspección y control oficial de alimentos por parte de la Administración autonómica

(actuaciones de control de la calidad estándar) y se prevé la coordinación de estas actuaciones con los controles relativos a disciplina de mercado y defensa de consumidores y usuarios que correspondan a otros departamentos o administraciones. Respecto de la calidad diferenciada, la ley enumera y regula unificadamente las diferentes figuras existentes: denominaciones geográficas de calidad –que abarcan tanto las denominaciones de origen protegidas (DOP) y las indicaciones geográficas protegidas (IGP) reguladas en el Reglamento 510/2006, así como los vinos de la tierra y las distintas categorías de vinos de calidad producidos en regiones determinadas (vcprd) que se contemplan en el Reglamento 1493/1999 y en la Ley estatal de la Viña y del Vino de 2003–. La Ley consolida normativamente la actual posición institucional de los consejos reguladores como órganos desconcentrados de la administración, otorgándoles el *status* de corporaciones de derecho público. Por otra parte, y siguiendo las orientaciones comunitarias y las exigencias del mercado, se reconoce el rol de las entidades de certificación de cara a validar el control de las denominaciones de origen e indicaciones geográficas, de acuerdo con la norma UNE-EN 45011 sobre «Requisitos generales para entidades que realizan la certificación de producto», siempre bajo la autorización de la Administración autonómica y sus potestades de control. La ley regula singularizadamente el fenómeno de la artesanía alimentaria, reemplazando la regulación sectorial contenida en la Ley de Artesanía de 1989. El carácter de «artesano» se vincula a los operadores, que, previo reconocimiento administrativo, podrán utilizar en exclusiva las menciones «artesano alimentario», «empresa artesana alimentaria» o «maestro artesano alimentario». También regula la producción ecológica y las restantes figuras de calidad diferenciada de los alimentos (especialidades tradicionales garantizadas), la producción integrada y las marcas de calidad alimentaria, cuyo control corresponde a entidades de certificación. Se ratifica la existencia del Consejo asesor de la producción integrada de Aragón como órgano colegiado y consultivo, y se crean el Consejo de la artesanía alimentaria de Aragón, órgano colegiado con funciones de estudio, informe y propuesta en materia de artesanía alimentaria y el Comité aragonés de agricultura ecológica como corporación de derecho público. Finalmente, se adoptan una serie de disposiciones comunes para todas las figuras de calidad diferenciada en materia de inspección y control, entre ellas una referencia al registro de entidades de control y certificación de productos agroalimentarios.

Ley 12/2006, de 27 de diciembre, de regulación y fomento de la actividad industrial de Aragón. Inspirada en el contenido del Acuerdo Económico y Social para el Progreso de Aragón (AESPA) 2004-2007 entre el Gobierno de Aragón y los agentes económicos y sociales aragoneses, y en la estrategia de Lisboa y la iniciativa de la Unión Europea «Legislar mejor», esta ley dota al ordenamiento jurídico aragonés del necesario marco legal completo que afecta a la actividad industrial, facilitando el acceso al mismo y su comprensión, superando el esquema anterior de desarrollo fragmentario y por vía reglamentaria ínfima de la legislación básica estatal de 1992. El punto de partida de esta regulación legal estriba en la definición del concepto de actividad industrial, que supera de expresa y deliberadamente al de industria. También se desarrollan los derechos y deberes de los agentes del sistema de la seguridad industrial, se regulan los supuestos en los que se debe hacer pública la información sobre la actividad industrial generada o ela-

borada por la Administración, se establece la participación y la coordinación de los diversos, plurales e importantes intereses territoriales, públicos y privados que confluyen en materia de industria y se posibilita la acción a través de recursos externos sujetos a procedimientos de supervisión y control. La ley articula los principios generales de la competencia administrativa en materia de industria, y regula el Consejo de Industria de Aragón (órgano colegiado consultivo y representativo, de coordinar los distintos intereses que confluyen en materia de industria). Se impone a la administración industrial autonómica una serie de obligaciones para avanzar en la puesta a disposición de sus servicios de forma electrónica y telemática (introduciéndose, por ejemplo, el concepto de «servicio básico electrónico»), de adaptar sus procedimientos y de regular los sistemas de intercambio telemático de información entre administración y los agentes del sistema de la seguridad y calidad industrial. En el plano de la ordenación de las actividades industriales, se da plena eficacia al principio de libertad industrial que inspiran las modernas legislaciones española y europea, regulándose como regla general la «comunicación responsable», con un compromiso de agilidad administrativa aunque recogiendo como posibilidad excepcional la existencia de autorizaciones para supuestos legalmente establecidos. Para ambos supuestos se prevé la implantación de procedimientos de solicitud o de resolución conjunta para agilizar y favorecer el desarrollo y la puesta en funcionamiento de la actividad industrial; así como la adaptación de los requisitos técnicos exigidos por la normativa de seguridad industrial al progreso tecnológico. Se regula el Registro de Establecimientos Industriales de Aragón, que se adapta a la distribución administrativa y territorial aragonesa contemplando el ámbito comarcal, y se encomienda a la Administración autonómica la promoción de sistemas voluntarios y compartidos de información para las empresas. Existen disposiciones dedicadas al fomento industrial, encaminado a la innovación en servicios y procesos productivos, a potenciar el diseño industrial y a promocionar servicios técnicos de valor añadido. En lo tocante a la calidad industrial, se pretende promover tanto la de los productos industriales y los servicios (también los administrativos) como la de la infraestructura para la calidad y la seguridad industrial. Las mayores esfuerzos de la ley se centran, precisamente, en la regulación del sistema de seguridad industrial, reconociéndose la posibilidad de añadir requisitos adicionales a los reglamentos estatales de seguridad industrial. Se define el sistema de la seguridad industrial, con participación de la administración autonómica y de los agentes que actúan bajo la supervisión de la administración. En particular, se define el régimen de actuación y obligaciones de los titulares y responsables de las instalaciones industriales, de los organismos de control y de los profesionales habilitados, así como de las empresas instaladoras y mantenedoras autorizadas, pudiendo crearse nuevas figuras. Destaca el reconocimiento de la validez de las actuaciones de terceras partes independientes, sometidas a procesos estrictos y fiables de autorización y control por parte de la administración; en otras palabras, se trata de una completa regulación del sistema de «heteroadministración» en el ámbito de la seguridad industrial. En línea con este sistema, se regula la disciplina industrial distinguiéndose los momentos de la inspección, la adopción de medidas provisionales y de restablecimiento de la legalidad y la persecución y sanción de las infracciones, fijándose los requisitos del personal habilitado para su práctica, sus facultades en el ejercicio de sus funciones, el régimen de las inspecciones ordinarias

y extraordinarias, los contenidos y efectos de las actas y los planes de inspección industrial. En cuanto al régimen sancionador, y con respeto a la legislación básica estatal, se realiza una tipificación más completa y correcta técnicamente, aclarándose los tipos de infracción y concretándose la determinación de la responsabilidad.

Ley 13/2006, de 27 de diciembre, de Derecho de la Persona. Esta Ley actualiza y desarrolla las normas sobre capacidad y estado de las personas físicas, relaciones entre ascendientes y descendientes, relaciones tutelares, de la institución foral denominada «Junta de Parientes» y de las instituciones civiles para la protección de menores e incapaces hasta ahora contenidas en la Compilación de Derecho Civil aragonés de 1967, continuando la renovación sistemática del Derecho civil aragonés –Ley de sucesiones (1999) y de régimen económico matrimonial y viudedad (2003)–, reduciendo la Compilación al Título Preliminar y a algunos breves preceptos sobre derecho de bienes y derecho de obligaciones, respectivamente. La Ley regula las diversas situaciones jurídicas en que puede hallarse el individuo por razón de su edad, en torno al punto central de los catorce años, momento de referencia de la «mayoría de edad civil» en el Derecho histórico aragonés, contemplado incluso de soslayo en la Constitución española. Así pues, se regula el ejercicio válido de los derechos de la personalidad y de los patrimoniales por parte de los sujetos, así como el significado y alcance de figuras tales como la representación legal paterna del menor de catorce años, la asistencia para la plena validez de los actos del menor mayor de catorce años, los efectos de la emancipación. Por cierto, la regla de mayoría de edad civil se predica aplicable en todas las ramas del ordenamiento, al ser el derecho civil el que determina de manera central la capacidad de obrar de las personas y los medios de suplir o completar la falta de capacidad para determinados actos. La ley regula, sin perjuicio de lo dispuesto en las leyes orgánicas, la intromisión en los derechos al honor, la intimidad o la propia imagen, o bien en la integridad física, que presenta a su vez variedades muy distintas, como la cirugía, el trasplante de órganos, las transfusiones de sangre, la cirugía estética o la práctica de tatuajes o de perforaciones corporales. También se dedican preceptos a las personas incapaces y a las incapacitadas –con matices muy relevantes y garantistas respecto de los pródigos–, tratando de superar las dificultades de armonización de las leyes estatales sobre la materia con las normas y principios del Derecho aragonés sobre capacidad de las personas, autoridad familiar y tutela (por ejemplo, la Ley estatal 41/2003, de protección patrimonial de las personas con discapacidad, que se aplica en Aragón en lo necesario, con pequeñas adaptaciones). Las relaciones entre ascendientes y descendientes se centra en el deber de crianza y educación de los hijos, distinguiéndose y disociándose la autoridad familiar de la gestión de los bienes del menor. Asimismo, se regulan las relaciones familiares como deberes de asistencia recíproca que comprenden el de contribuir equitativamente, durante la vida en común, a la satisfacción de las necesidades familiares, la colaboración personal del hijo en las tareas del hogar y los negocios familiares mientras conviva con la familia, la posibilidad de que los padres destinen una parte de los ingresos del hijo a necesidades familiares distintas de su propia crianza y educación y las reglas de convivencia entre padres e hijos mayores de edad (una realidad social hoy muy relevante). En cuanto al deber de los padres de sufragar los gastos de enseñanza y

educación de los hijos, se aclara que se mantiene cuando alcanza el hijo la mayoría de edad, aunque valorado de distinto modo que en situación de minoría de edad y con término de extinción, salvo que judicial o convencionalmente se hubiera establecido otra cosa, al cumplir el hijo los veintiséis años, más allá del cual subsistirá, naturalmente, el derecho de alimentos en caso de necesidad. La ley se ocupa de las relaciones tutelares de menores e incapacitados en toda su amplitud, regulando la tutela, la curatela y el defensor judicial, así como la guarda de hecho y la guarda administrativa sin tutela como instituciones complementarias, todas ellas bajo la salvaguarda de la autoridad judicial y del fiscal pero con acento en la autonomía de los particulares y los rasgos familiares propios de estas instituciones. La regulación de la guarda administrativa y al acogimiento se pretende coherente con los principios y las disposiciones de la Ley 12/2001, de 2 de julio, de la infancia y la adolescencia en Aragón, y procurando el adecuado engarce entre las normas civiles y las administrativas. Finalmente, también se regula la composición y funcionamiento de la Junta de Parientes, el ámbito material de actuación los efectos de sus decisiones y de su inactividad.

Ley 14/2006, de 27 de diciembre, de declaración del Parque Natural de los Valles Occidentales. Esta ley, dictada en virtud de las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de espacios naturales protegidos y de protección de los ecosistemas en los que se desarrolle la pesca fluvial y lacustre, acuicultura y caza, así como de las competencias compartidas que ostenta en materia de protección del medio ambiente, dota de cobertura legal a la propuesta de declaración del Parque Natural de los Valles Occidentales y su Zona Periférica de Protección, tal como figura en el Decreto 51/2006, de 21 de febrero, del Gobierno de Aragón, que aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de los Valles, Fago, Aísa y Borau. La declaración del espacio como Parque Natural supone su incorporación a la Red Natural de Aragón, concluyéndose un largo proceso iniciado por el Decreto 203/1997, de 2 de septiembre, del Gobierno de Aragón. El parque natural declarado cuenta con 27.073 hectáreas y una Zona Periférica de Protección de 7.335 hectáreas. En su ámbito se incluyen parcialmente sendos Lugares de Importancia Comunitaria de los Valles, así como una ZEPA. Asimismo, con el fin de contribuir al mantenimiento del Parque Natural, y promover el desarrollo socioeconómico de las poblaciones asentadas en él o en su periferia, se delimita el Área de Influencia Socioeconómica del Parque, integrada por el conjunto de los términos municipales donde se encuentra ubicado el espacio natural y su Zona Periférica de Protección. Se crea un Patronato consultivo y de participación social, con el objeto de colaborar en la gestión del Parque Natural, la cual recae en las figuras del Director del Parque Natural y del Gerente de desarrollo socioeconómico. Finalmente, la ley prevé la eventual creación de Consorcio, integrado por la administración autonómica, la comarcal, los municipios concernidos y otras asociaciones y entidades privadas operantes en los Valles, para asumir determinados aspectos de la gestión en el ámbito geográfico del Parque y su zona Periférica de Protección.

Ley 15/2006, de 28 de diciembre, de Montes de Aragón. Esta ley completa los espacios no ocupados por la Ley Básica Estatal de Montes de 2003, en particular, establece la unidad mínima de montes a efectos de la indivisibilidad en las transmisiones o del ejercicio del derecho de tanteo y retracto, y fija el plazo mínimo

para que un cultivo abandonado adquiriera la condición de monte. Además, la Ley aborda un desarrollo normativo en materia de montes que pretende adaptar la legislación básica a la realidad socioeconómica y administrativa de Aragón. Respecto de los fines y principios recogidos en la ley básica, ésta añade una especial valoración de los montes por sus funciones en la generación, gestión y reserva de los recursos hídricos y su contribución a la regulación del régimen de caudales de los ríos; en la conservación de los suelos como recurso natural y en la conservación del patrimonio genético contenido en los bosques aragoneses autóctonos; regulando medidas de custodia forestal más allá de los usos, servicios y aprovechamientos tradicionales de los montes y estableciendo el sistema de coordinación administrativa respecto a otras actuaciones públicas que lo precisen por su incidencia o impacto en los montes. La ley establece la distribución competencial entre la administración autonómica y las administraciones locales, y en particular las comarcas, en materia forestal. En cuanto a sus concretos contenidos, la ley incluye en la definición del concepto de monte las áreas nivales, glaciares, roquedos y cumbres, así como los humedales, sotos y masas arboladas de riberas. Destaca la consideración del árbol como valor natural y cultural a proteger, exceptuándose de la unidad mínima de monte los terrenos que sustenten especies forestales arbóreas, así como los ribazos y márgenes de cultivos. Se dispone la incorporación del Catálogo de Árboles Singulares de Aragón entre las fórmulas de gestión y su consideración en el desarrollo autonómico del régimen sancionador establecido en la ley básica estatal. La ley deslinda las competencias autonómicas (planificación y elaboración de la política forestal, regulación de los servicios y funciones de la escala de agentes de protección de la naturaleza, la potestad de regular los aprovechamientos y usos forestales de cualquier naturaleza en montes de cualquier titularidad: aprovechamientos micológicos, recorridos con vehículos a motor o práctica del senderismo; la aprobación de los planes de ordenación de los recursos forestales de ámbito comarcal y de los instrumentos de gestión de todos los montes aragoneses, el cambio de uso forestal o la participación en los procedimientos de planeamiento urbanístico que afecten a montes, así como las actuaciones de defensa de la propiedad forestal catalogada, y las competencias en materia de prevención y extinción de incendios forestales) de las comarcas (aprobación de los planes anuales de aprovechamientos de los montes públicos existentes en la comarca y gestión de los fondos de mejoras de montes de utilidad pública). También contempla el régimen especial de los montes vecinales en mano común, el régimen jurídico de los sotos y masas arboladas de riberas, establece con carácter general la inclusión del dominio público forestal y de los montes protectores en la categoría de suelo no urbanizable de protección especial y somete a informe de la administración forestal autonómica el trámite de toda figura de planeamiento urbanístico que afecte a montes de cualquier titularidad. En lo tocante a la regulación del procedimiento de deslinde, se recupera en parte su configuración tradicional, detallándose las condiciones de su ejecución y sus efectos e incorporando la potestad de deslinde forestal de las riberas. En línea con las determinaciones de la ley básica acerca de la catalogación de los montes públicos calificados como espacios de la Red Natura 2000, la ley considera como catalogados a los montes incluidos en la Red Natural de Aragón, y como protectores los privados en el mismo supuesto. Este impulso a la conservación se completa incorporando a la Red Natural de Aragón los montes catalo-

gados de utilidad pública, lo que supone una ampliación de la superficie de la Red Natural de Aragón coincidente con el dominio público forestal. La ley crea y regula las funciones del Comité Forestal de Aragón, disciplina las instrucciones de ordenación de montes y las normas de silvicultura mediterránea, junto con los planes de ordenación de los recursos forestales y los instrumentos de gestión forestal. Establece el régimen de uso y aprovechamiento de los montes y las servidumbres, estableciendo el carácter gratuito para las de interés público y contemplando criterios actualizados de valoración para las de interés particular. Asimismo, se incorporan una serie de principios en relación con los recursos del subsuelo distintos de los aprovechamientos forestales, y se incluyen los fondos de mejoras como instrumento financiero de los montes de utilidad pública. También se regula el uso público de los montes (por ejemplo, las condiciones de acceso público y empleo de las pistas forestales). Digno de ser destacado es el conjunto de medidas de control de la erosión, corrección hidrológico-forestal y repoblación, en salvaguarda de la protección legal del suelo, históricamente insuficiente. También la prolija regulación de las medidas fitosanitarias y el deslinde de competencias en materia de prevención y extinción de incendios forestales, sus medidas preventivas y las referentes a la restauración de zonas incendiadas, ratificándose el modelo organizativo para su extinción (basado en las competencias forestales autonómicas, que incluyen la dirección de extinción sobre un operativo que englobe medios pertenecientes a otras Administraciones, siempre y cuando los incendios afecten exclusivamente a bienes de naturaleza forestal). La ley regula detalladamente el conjunto de medidas de fomento forestal, estableciendo ayudas técnicas y económicas a favor de propietarios públicos y privados, así como la previsión de contratos, convenios y acuerdos de colaboración con los mismos. En el mismo sentido, se prevé la catalogación de los montes públicos consorciados para operar una condonación general de la deuda acumulada por parte de los consorcios y convenios de repoblación y explotación, mientras que para los montes privados se prevé dicha condonación sólo para el caso de que se incluyan en el registro de montes protectores. Se introduce la acción pública en materia de montes. La ley reproduce y desarrolla el régimen básico de policía forestal, modulando la graduación de las sanciones operada en la ley básica, basándolo en el tiempo necesario para la restauración de los daños producidos al monte, en función de la magnitud de la superficie afectada, de su pertenencia a montes de utilidad pública o montes protectores y la posible afección a árboles incluidos en el Catálogo de Árboles Singulares de Aragón. Se regulan las funciones en materia de vigilancia, custodia y policía de los agentes de protección de la naturaleza de la Comunidad Autónoma de Aragón y de los agentes forestales de las entidades locales. Finalmente, en línea con la reforma operada desde el plano estatal por la Ley 17/2005, de 19 de julio, de regulación del permiso y la licencia de conducción por puntos y con el fin de modular la regla de imputación genérica por daños ocasionados por especies cinegéticas establecida por la ley de caza de Aragón de 2002, (regla que ha configurado en la práctica a la Administración autonómica como principal aseguradora del riesgo generado por las especies venatorias), esta ley modula la obligación general de pago, estableciendo determinadas excepciones al sistema de la ley de caza cuando medie una falta de diligencia en la gestión del acotado, y ciñéndolo a supuestos relacionados directamente con el ejercicio de las actividades cinegéticas.

Ley 16/2006, de 28 de diciembre, de Protección y Defensa de los Consumidores y Usuarios de Aragón. Al amparo de la competencia exclusiva en materia de comercio interior y defensa del consumidor y del usuario, recogida en el artículo 35.1.19.^a del Estatuto de Autonomía de Aragón, esta ley reemplaza la Ley 8/1997, de 30 de octubre, del Estatuto del Consumidor y Usuario de la Comunidad Autónoma de Aragón, la cual había quedado obsoleta debido a la inaprehensibilidad de la materia «consumo», su carácter cambiante y volátil y su vocación indiscutiblemente expansiva. La ley regula pormenorizadamente los derechos de los consumidores y usuarios, en los aspectos relativos a la protección de la salud y seguridad, a la protección de los intereses económicos y sociales, a la información, a la protección del consumidor en la sociedad de la información, a la educación y a la formación y, por último, a la representación, consulta y participación. La cuestión más novedosa es la relativa a la protección del consumidor en el contexto de la sociedad de la información, ya que la ley contempla a los nuevos sujetos responsables (proveedores de servicios de la sociedad de la información, proveedores de acceso a redes telemáticas, titulares de medios de pago operativos en red), regula las particularidades respecto de la información que debe acompañar a estas a veces peculiares ofertas y la presunción de que los actos por los que se adquieren o conciertan bienes o servicios en la sociedad de la información son actos de adhesión, y aborda el futuro de las reclamaciones por vía electrónica, el fomento del arbitraje a través de medios electrónicos o la inmovilización o retirada de productos o servicios en redes electrónicas, telemáticas o informáticas. La ley establece el principio de la condición más beneficiosa a favor del consumidor y dedica un decidido apoyo a la mediación y el arbitraje de consumo, incluyendo medidas de fomento que inciden en el mundo de la contratación administrativa, reconfigurando las oficinas públicas y privadas de información al consumidor y recogiendo una más amplia regulación de las asociaciones de consumidores. La ley reorganiza las competencias de las Administraciones públicas en materia de protección y defensa de los consumidores y aborda una regulación pormenorizada de la Inspección de Consumo. Asimismo, moderniza el derecho sancionador en la materia, incorporando conceptos no utilizados expresamente por la ley anterior, tales como infracción masiva, infracción continuada, concurso de normas y catálogo de atenuantes y agravantes, prestando una especial atención a la extensión de la responsabilidad y a la obligación de restitución de la legalidad paralela al procedimiento sancionador.

Ley 17/2006, de 29 de diciembre, de Medidas urgentes en el sector del transporte interurbano de viajeros por carretera de la Comunidad Autónoma de Aragón. En espera de una regulación integral del transporte de viajeros por carretera en la Comunidad Autónoma de Aragón, y al amparo de las competencias exclusivas en materia de transportes terrestres que discurren íntegramente por territorio aragonés (35.1.9.^a del Estatuto de Autonomía) y de ejecución de la legislación estatal sobre el transporte de mercancías y de viajeros que tenga su origen y destino dentro de la Comunidad Autónoma (39.1.10.^a del Estatuto), esta ley introduce una serie de medidas tendentes a garantizar la eficacia y la racionalidad en la prestación de esta clase de servicios de transporte. En primer lugar, se establece la posibilidad de ejercer el derecho de preferencia por parte de los prestatarios de servicios de transporte público regular de viajeros por carretera, de uso gene-

ral y permanente, con explotación deficitaria, para prestar servicios de transporte de viajeros por carretera de uso especial cuando se produzca cierta coincidencia entre el itinerario proyectado para este último con el de los anteriores. Asimismo, se pretende optimizar el funcionamiento de los servicios de transporte regular de viajeros por carretera de uso especial, dando cabida en la medida de lo posible al colectivo de usuarios de servicio público de carácter general y permanente cuando el órgano de contratación de los primeros sea una administración pública de esta Comunidad Autónoma. De esta forma se rentabiliza, cuando lo haya, el excedente de plazas ofertadas en las zonas insuficientemente dotadas de transporte público, favoreciendo la movilidad de los potenciales viajeros, y se contribuye al ahorro energético; todo ello, dentro del respeto a los derechos de exclusividad establecidos por la normativa sectorial. Además, para posibilitar la reordenación global del mapa concesional de las líneas regulares que conforman el transporte público de viajeros por carretera en Aragón, se establece la facultad de conceder prórrogas de las concesiones de transporte público regular de viajeros por carretera de uso general, cuya vigencia no podrá superar en ningún caso el 31 de diciembre de 2017.

Ley 19/2006, 29 de diciembre, de Medidas Tributarias de la Comunidad Autónoma de Aragón. La ley amplía a los nietos (cuando hubiera premuerto su progenitor, sea el padre o la madre, y aquel fuera hijo del causante) la reducción en la base imponible del impuesto de sucesiones a favor de los hijos. Asimismo, amplía el beneficio de la reducción para el cónyuge del fallecido, incrementando los límites establecidos en el régimen de la misma en 125.000 euros por cada hijo menor de edad que conviva con dicho cónyuge. Se aclara que el límite en la reducción del 95% de la base imponible del impuesto de donaciones de dinero destinado a la adquisición de la primera vivienda habitual a hijos y descendientes, opera tanto si hay una o varias donaciones como si las efectúan uno o varios donantes. Se modifican las tasas por servicios en materia de protección del medio ambiente, por ocupación temporal de vías pecuarias y concesión del uso privativo del dominio público forestal de titularidad de la Comunidad Autónoma de Aragón, y se crean tres nuevas, por servicios administrativos para la calificación ambiental de actividades clasificadas, por evaluación de ensayos clínicos y otras actuaciones relativas a medicamentos y productos sanitarios y por servicios administrativos para el suministro de información medioambiental en soporte informático o telemático. La ley efectúa algunas precisiones conceptuales, procedimentales y temporales en la regulación de los tres impuestos medioambientales creados en 2005, para garantizar su efectiva aplicación y, al mismo tiempo, facilitar el cumplimiento de las obligaciones formales de los contribuyentes. Se adapta, en materia de plazos para interponer los distintos recursos y reclamaciones, la Ley 1/ 1998, de 16 de febrero, sobre reclamaciones tributarias en la Comunidad Autónoma de Aragón, al nuevo régimen, más garantista, inaugurado por la nueva Ley General Tributaria. Finalmente, se efectúa una delegación legislativa a favor del Gobierno de Aragón para que apruebe un Texto refundido de la legislación sobre impuestos medioambientales.

Finalmente, y en ejercicio de la habilitación contemplada en la propia Ley 3/ 2006, de 8 de junio, de modificación de la 23/2001, de 26 de diciembre, de Medidas de Comarcalización, el Gobierno de Aragón ha aprobado sendos Decretos

legislativos de refundición de Textos normativos de rango legal (el 1/2006, de 27 de diciembre, de la *Ley de Comarcalización de Aragón*, y el 2/2006, de 27 de diciembre, de la *Ley de Delimitación Comarcal de Aragón*).

Otras normas proyectadas se encuentran todavía en proceso de tramitación parlamentaria: se trata de un buen número de Proyectos (ordenación del territorio; urbanismo; estadística pública; juventud; actividades feriales oficiales; prevención y protección integral a las mujeres víctimas de violencia y creación del Colegio Profesional de Biólogos de Aragón) y de Propositiones de Ley (ordenación del alumbrado para la protección del medio nocturno; modificación de la Ley 3/2001, de 4 de abril, de prevención, asistencia y reinserción social en materia de drogodependencias; medidas a favor de las víctimas del terrorismo).

Por lo demás, ni siquiera llegaron a alcanzar la condición de Proyectos de Ley los relativos a la contaminación acústica y a los servicios sociales, demorada esta última hasta la puesta en marcha efectiva del sistema asistencial diseñado por la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de *promoción de la autonomía personal y atención a personas en situación de dependencia*.

Relaciones institucionales

Convenios de colaboración administrativa. El Ejecutivo autónomo ha suscrito con diversos Ministerios cerca de 40 convenios para la colaboración en el desarrollo de actividades e intervenciones de muy variada índole (vivienda, acción social, acogida e integración de inmigrantes, lucha contra la drogadicción, siniestralidad laboral, apoyo educativo, fomento de la lectura, catalogación del patrimonio bibliográfico, inventario de bienes muebles en posesión de instituciones eclesiásticas, desarrollo de la sociedad de la información, eficiencia energética, recuperación de suelos contaminados, medicina preventiva y salud pública, seguimiento de las ayudas de la PAC, información agraria y alimentaria, constitución de un foro permanente de participación y debate en temas de agua y medio ambiente, ejecución de actuaciones relativas al ciclo integral del agua en municipios pirenaicos, recaudación tributaria en vía ejecutiva). También se ha firmado un convenio de colaboración, con el Centro de Investigaciones energéticas, medioambientales y tecnológicas del CSIC para constituir un marco estable de cooperación en el campo de las tecnologías de hidrógeno y pilas de combustible, ámbito en que la Comunidad Autónoma pretende un protagonismo tecnológico e industrial a nivel nacional.

Asimismo, cabe mencionar los convenios multilaterales (creación del *Consorcio para el equipamiento y explotación del laboratorio subterráneo de Canfranc*, participado por el Ministerio de Educación y Ciencia, la Universidad de Zaragoza y la Comunidad Autónoma; *Convenio marco para la acogida e integración de trabajadores desplazados vinculados a los trabajos de organización de la Exposición Internacional de Zaragoza de 2008*, suscrito entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, el Ayuntamiento de Zaragoza y la Comunidad Autónoma; creación del *Centro Aragonés de Tecnologías para la Educación* en el seno de las actuaciones incluidas en el *Plan Miner*, suscrito por el Gobierno de Aragón, la Universidad de Zaragoza y el Ayuntamiento de Alcorisa; constitución

de *Consortios para la gestión de los residuos urbanos* por medio de convenios suscritos por el Gobierno de Aragón y agrupaciones formadas *ad hoc* por Ayuntamientos y Comarcas). A todos ellos ha de añadirse el importantísimo *Convenio para la constitución del Consorcio de Transportes del Área de Zaragoza*, suscrito en las postrimerías del año entre el Gobierno de Aragón, la Diputación Provincial de Zaragoza, el Ayuntamiento de Zaragoza y otros 29 de localidades del entorno metropolitano de la capital aragonesa con una aportación inicial de más de un millón de euros. La importancia de este convenio reside en su carácter germinal de la futura constitución del Área Metropolitana de Zaragoza, entidad local prevista en la Ley de Administración Local de 1999 que, hasta la fecha, no había sido objeto de mayor atención. Por el momento, este Consorcio pretende solamente la integración tarifaria de los autobuses urbanos de Zaragoza y los que prestan servicio entre la capital y los municipios limítrofes, además de la aprobación del *Plan de Movilidad Sostenible del Área de Zaragoza*, la programación de las infraestructuras y la reordenación de los servicios de transporte que se consideren de interés metropolitano, y la cooperación en la construcción y explotación de infraestructuras, así como en la prestación de servicios de transporte en su ámbito territorial. Destaca la preeminencia del Gobierno de Aragón y del Ayuntamiento de Zaragoza en los órganos de representación del Consorcio, en los que ostentan un 47% de votos respectivamente, mientras que la Diputación Provincial de Zaragoza agrupará el 6% restante y correspondiente a los 29 municipios consorciados.

Merece también cierta atención la firma del Convenio por el que el Ministerio de Medio Ambiente se compromete a realizar obras de abastecimiento, saneamiento y depuración de aguas en 41 municipios oscenses durante 2006 y 2007, acuerdo que ha tardado tres años en ver la luz y que compromete al Gobierno estatal en una actividad que no es de su competencia (en el convenio participan el Gobierno de Aragón, la Diputación Provincial de Huesca y la Asociación de Entidades Locales del Pirineo Aragonés). Cabe reseñar también el inicio de las negociaciones de un Plan de Desarrollo Sostenible para los municipios afectados por el recrecimiento del embalse de Yesa, que terminará materializándose en un convenio suscrito por el Ministerio de Medio Ambiente, el ejecutivo aragonés y la Diputación Provincial de Zaragoza, cuyo presupuesto ascenderá a 18,5 millones de euros. El plan reflejará una vasta serie de actuaciones relacionadas con la mejora del ciclo del agua, la accesibilidad territorial, las infraestructuras y dotaciones para las actividades económicas, la calidad ambiental y la gestión del patrimonio, entre otras.

Resulta especialmente destacable, dada la infrecuencia del fenómeno cooperativo interautonómico, la firma de un convenio marco quinquenal de colaboración con la Generalitat Valenciana para la coordinación de la asistencia sanitaria en zonas limítrofes, que permitirá a los aproximadamente 50.000 habitantes de las zonas limítrofes utilizar las ambulancias y servicios de atención primaria y especializada de ambas comunidades indistintamente.

Colaboración público-privada. Es notable la constitución del llamado «Consortio Aragonés de Alta Resolución», dotado con más de 18 millones de euros y resultante del Convenio de colaboración suscrito entre el Gobierno de Aragón, los

Ayuntamientos de Ejea de los Caballeros, Jaca, Fraga y Tarazona y la Mutua de Accidentes de Zaragoza (MAZ). A través del mismo se pretende ampliar la red de asistencia especializada en las zonas citadas, recabándose a tal efecto la participación de la empresa sanitaria privada (aunque gestora de la Seguridad Social). También es digna de mención, fundamentalmente por la proyección que tendrá hacia el futuro, la iniciativa emprendida por la Cámara de Comercio de la provincia de Zaragoza para promover la transferencia de la gestión aeroportuaria en Zaragoza a las autoridades locales, en el contexto del debate abierto por otros territorios en el mismo sentido (aeropuerto de El Prat). La cámara ha presentado un plan para participar activamente en la gestión, que culminaría en el recurrente 2008 con la constitución de consorcio aeroportuario participado por AENA, las Administraciones autonómica y local y la propia Cámara. Finalmente, y a título anecdótico, cabe destacar el convenio suscrito entre el Gobierno de Aragón, el Consejo Aragonés de Cámaras Oficiales de Comercio e Industria, las Grandes Superficies de Aragón, la Confederación de Empresarios de Comercio de Aragón (CEMCA) y la Asociación de Supermercados de Aragón (ASUPAR), para la realización del *Plan Renove de Electrodomésticos* en la Comunidad Autónoma de Aragón en 2006.

Conflictividad constitucional. El Gobierno de la Nación ha impugnado únicamente los preceptos de la Ley 13/2005, de 30 de diciembre, de *Medidas Fiscales y Administrativa en materia de Tributos Cedidos y Tributos Propios de la Comunidad Autónoma de Aragón*, relativos al *Impuesto sobre el establecimiento comercial de grandes áreas de venta* (uno de los tres recientes impuestos medioambientales). Se trata de un tributo que pretende mitigar los daños ambientales producidos por la gran concentración de coches en los alrededores de los hipermercados, pero el Gobierno estatal estima que las actividades comerciales de las «grandes superficies» no generan por sí mismas daños medioambientales, y que se discrimina a las grandes superficies por la afluencia de vehículos al eximir a otros tipos de comercio y actividades en las que concurren las mismas circunstancias de concentración de vehículos. Además, su hecho imponible parece coincidir con el de otras figuras tributarias (*Impuesto sobre Bienes Inmuebles e Impuesto de Actividades Económicas*): por dichas razones, su regulación ha sido impugnada en recurso de inconstitucionalidad (como también ha sucedido con impuestos homólogos establecidos en Cataluña, Navarra y Asturias).

A su vez, el Gobierno autonómico ha denunciado ante el Tribunal Constitucional dos significativas normas estatales: los recién reformados Estatutos catalán y valenciano. En primer lugar, el reformado artículo 17.1 del Estatuto valenciano ha sido impugnado (como también por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha) por incluir un pretendido derecho ciudadano a disponer de abastecimiento de agua de calidad de forma suficiente y segura –no sólo para atender a necesidades de consumo humano, sino también para poder desarrollar actividades sociales y económicas–, derecho que entraña a su vez la posibilidad de exigir la redistribución de los sobrantes de aguas de cuencas excedentarias –es decir, el trasvase desde otras cuencas–, conforme a supuestos pero indeterminados «criterios de sostenibilidad», sujetándose estos derechos en su desarrollo a lo dispuesto en «la Constitución y la legislación estatal». En esencia, el Gobierno de Aragón basa su denuncia en la vulneración del art. 147 de la Constitución, por cuanto tal «derecho al agua» se considera un contenido ajeno al propio estatutario; en la falta

de habilitación constitucional para la formulación del «derecho al agua» ex art. 10 de la Constitución y en el carácter contradictorio de tal formulación con la configuración del dominio público estatal ex art. 132 de la Constitución; también en la invasión de las competencias estatales en materia hidráulica, y, finalmente, en el hecho de que la consagración de un derecho al agua afecta al interés material de la Comunidad aragonesa, por cuanto incide en el ejercicio de sus competencias propias en materia de ordenación del territorio, y, tangencialmente, de agricultura y fomento del desarrollo económico, al prever la transferencia de caudales a favor de las cuencas del Levante, entrañando asimismo un factor de ruptura del equilibrio territorial.

Las alegaciones formuladas por el Gobierno central al recurso de inconstitucionalidad del Gobierno de Aragón han sido acogidas con cierta satisfacción en medios aragoneses, ya que en ellas el Estado reconoce que el precepto impugnado puede afectar el ámbito de autonomía de Aragón si se considerara la cuenca del Ebro como excedentaria, pero que el Estatuto aprobado no obliga al Estado a contemplar en su legislación de aguas la redistribución de sobrantes de las cuencas excedentarias para satisfacer con ellas al territorio valenciano. Según el Gobierno, el principio de territorialidad impide que el Estatuto de Autonomía, como norma de aplicación territorial limitada, pueda disponer una cuestión que afecta a otros territorios o al conjunto del Estado. Tampoco viola el artículo 147.2 de la Constitución, al parecer del Gobierno estatal, la consagración en un Estatuto de un derecho subjetivo —al que se niega el carácter de fundamental— destinado exclusivamente a los ciudadanos de una Comunidad Autónoma, ya que tal proclamación sólo puede vincular a los poderes públicos autonómicos y locales, sin limitar, restringir ni condicionar las competencias estatales. Por lo tanto, la interpretación conforme a la Constitución del «derecho a la redistribución de los sobrantes de aguas excedentarias» es que éste tendrá eficacia sólo en relación a las cuencas excedentarias interiores de la Comunidad Valenciana. Sorprende cómo este mismo entendimiento del principio de territorialidad subyace en el recurso de inconstitucionalidad formulado por la propia Comunidad Valenciana frente las disposiciones del Estatuto catalán en materia financiera, recurso en el que se llega a afirmar que «un estatuto de autonomía no puede contener, de manera unilateral, variaciones en cuanto a la financiación autonómica que permita favorecer a unos territorios en detrimento de otros».

En segundo lugar, y sumándose —por idéntico motivo— a los recursos planteados por las Comunidades valenciana y balear, el Gobierno de Aragón interpuso un recurso de inconstitucionalidad contra la disposición adicional decimotercera del Estatuto de Cataluña, por cuanto establece que «*los fondos propios de Cataluña situados en el Archivo de la Corona de Aragón y en el Archivo Real de Barcelona se integran en el sistema de archivos de Cataluña. Para la gestión eficaz del resto de fondos comunes con otros territorios de la Corona de Aragón, la Generalitat deberá colaborar en el Patronato del Archivo de la Corona de Aragón, con las demás Comunidades Autónomas que tienen fondos compartidos en el mismo y con el Estado a través de los mecanismos que se establezcan de mutuo acuerdo*». En particular, son los extremos destacados en cursiva aquéllos cuya declaración de nulidad se pretende, con fundamento en que a través de su redacción se limitan y aun excluyen las competencias que sobre dichos fondos

ostenta la Comunidad aragonesa en virtud de la disposición adicional primera de su Estatuto (en la que se reconoce la competencia para participar «preeminentemente» en la gestión del Archivo junto con las restantes Comunidades implicadas: Cataluña, Comunidad Valenciana e Islas Baleares), sin seguir el procedimiento previsto en el art. 147.3 de la Constitución para operar una reforma estatutaria.

Tal disposición adicional, debidamente conectada con el art. 127 del texto estatutario catalán, invade también, en opinión del Gobierno de Aragón, la competencia exclusiva estatal en materia de «archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas» (art. 149.1.28 de la Constitución), por cuanto atribuye a la Comunidad catalana competencias exclusivas (incluyendo las normativas) sobre una parte indeterminada de dicho Archivo, los fondos que se integran en el sistema de Archivos de Cataluña. El problema respecto de estos fondos reside en la indistinguibilidad entre los designados como «propios de Cataluña» y los «comunes» o «compartidos» con las demás Comunidades Autónomas (lo que, por cierto, entraña dudas acerca de la existencia de «fondos propios» de las demás Comunidades Autónomas en el archivo o el carácter común de los restantes fondos cuya titularidad no se pretende desde Cataluña).

En definitiva, el Gobierno aragonés sostiene que el archivo de la Corona de Aragón es un objeto indivisible que debe ser gestionado con la participación de la propia administración estatal y de las cuatro Comunidades implicadas –Aragón, Baleares, Cataluña y Valencia–, filosofía que parece haber sido asumida por la largamente esperada norma de creación del Patronato del Archivo de la Corona de Aragón (Real Decreto 1267/2006, de 8 de noviembre), a pesar de que ésta contiene un precepto que siembra cierta preocupación en medios aragoneses: al fijar las principales funciones del Pleno del Patronato, se alude a la emisión de un informe preceptivo sobre cualquier salida permanente de fondos del archivo, con lo que se vislumbra tal salida permanente en un futuro no determinado, y con la aplicación –o no– de las claves normativas que en este momento se encuentran pendientes de juicio de constitucionalidad.

A lo largo de 2006, el Tribunal Constitucional ha resuelto sendos conflictos positivos de competencias acumulados, promovidos por el Gobierno de Aragón conjuntamente con el Ejecutivo andaluz frente a determinados preceptos del Real Decreto 1760/1998, de 31 de julio, *por el que se determina la composición y el funcionamiento del Consejo de la Red de Parques Nacionales, de las comisiones mixtas de gestión de dichos parques y de sus patronatos*. En la STC 32/2006, de 1 de febrero (ponente Guillermo Jiménez Sánchez) se reitera la dialéctica y se aplica la doctrina planteada en la STC 194/2004, de 10 de noviembre y sus *suítes* (fundamentalmente, las SsTC 36 y 81/2005, de 17 de febrero y de 6 de abril, respectivamente).

Conflictividad ordinaria. La reclamación formulada por el Gobierno de Aragón ante el central de una pretendida deuda de los ya aproximadamente 430 millones de euros por las mermas en la recaudación autonómica de impuestos cedidos rebajados por el legislador estatal, fue desestimada por la Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas, argumentándose que la suscripción de los sucesivos acuerdos de financiación autonómica implica una renuncia implícita a compensaciones de este tipo. De este modo, se abrió en febrero la vía contencioso-administrativa para el Gobierno de

Aragón, aunque no la esperada: el oportuno recurso judicial ha debido deducirse ante el Tribunal Superior de Justicia de Madrid y no ante el Supremo directamente, lo cual postergará la resolución final del conflicto varios años, frente a lo esperado en el caso de que la desestimación hubiese sido adoptada por el Consejo de Ministros. Las pretensiones del Gobierno de Aragón se centran no sólo en la satisfacción de la deuda –debidamente actualizada–, sino también en la obtención de una interpretación judicial del significado y alcance del art. 48 y de la Disposición Adicional segunda del Estatuto, los cuales disponen, respectivamente, la participación territorializada de la Comunidad Autónoma en los tributos generales, la existencia de una comisión mixta Estado-Comunidad Autónoma y la necesidad de revisar el porcentaje de participación autonómica ante la supresión o modificación de los tributos cedidos.

En este sentido, son dignas de mención las declaraciones efectuadas por el vicepresidente segundo y ministro de Economía y Hacienda en una comparecencia en el Congreso, en las que defendió los polémicos preceptos relativos a la nivelación financiera contenidos en el nuevo Estatuto de Cataluña aludiendo a la existencia de cláusulas específicas de financiación en otros estatutos (los de Andalucía y Extremadura prevén asignaciones complementarias para saldar sendas «deudas históricas»; el de La Rioja, una corrección por su condición de régimen limítrofe al País Vasco y Navarra; los de Baleares y Canarias incluyen compensaciones por minoración de ingresos). Tales declaraciones, en las que se justifica la validez de disposiciones estatutarias que consagran tratamientos financieros compensatorios para algunas Comunidades Autónomas, resultan cuando menos incoherentes con la argumentación del Gobierno central, en la que las citadas disposiciones del Estatuto aragonés quedan ciertamente minusvaloradas frente a los acuerdos de financiación autonómica.

Por otra parte, la inesperada dilatación del escenario temporal del conflicto judicial, sumada a la existencia de un mandato parlamentario al Gobierno central para emprender negociaciones de cara a la resolución de la controversia, hicieron necesaria la puesta en marcha de conversaciones entre las autoridades estatal y autonómica. Tales conversaciones, tenidas por el Secretario de Estado de Hacienda –el a la sazón aragonés Carlos Ocaña– y el consejero de Economía, Hacienda y Empleo, comenzaron a finales del mes de abril, encaminándose hacia el compromiso estatal de establecer compensaciones económicas alternativas ya sea por vía financiera (articular una transferencia directa de capital a los presupuestos autonómicos) o presupuestaria (aumentar extraordinariamente el compromiso de inversiones con Aragón en los Presupuestos Generales del Estado). Por el momento, no se tienen noticias de las negociaciones, que expresamente se calificaron como «discretas» a la vista del efecto «reclamo» que un pacto como el pretendido por Aragón podría tener para otras Comunidades Autónomas.

Trasposos de competencias y transferencias de medios materiales y personales. Siguen sin aceptarse las transferencias relacionadas con la Administración de Justicia, en espera de una propuesta del gobierno central que satisfaga las expectativas financieras del Gobierno autonómico. Ha culminado con éxito el proceso de transferencia de las competencias de gestión del Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido (Real Decreto 778/2006, de 23 de junio, *de ampliación de las funciones y servicios de la Administración del Estado traspasados a la Comunidad*

Autónoma de Aragón, en materia de conservación de la naturaleza (Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido), convirtiéndose Aragón, junto con Andalucía, en la primera Comunidad que gestiona un Parque Nacional.

Conflictos interautonómicos. El asunto de los bienes artístico-religiosos pertenecientes a las parroquias de la diócesis de Barbastro-Monzón por parte de su depositaria, la de Lérida, se ha complicado notablemente a lo largo de 2006, sin que pueda vislumbrarse una solución pronta ni pacífica a la luz de los acontecimientos. Este conflicto, estrictamente eclesiástico, se viene prolongando más de una década, desde que en 1995 se reordenaran los límites de las diócesis en virtud de un Decreto de la Signatura Apostólica de 1995 que dispuso la adecuación de los límites de las parroquias del Aragón oriental (hasta la fecha dependientes de la diócesis de Lérida) a la realidad provincial, el reparto de los bienes de éstas y la redistribución de la financiación en función de su correspondiente peso y representatividad. La inejecución de los dos últimos aspectos de dicho Decreto eclesiástico, en particular del referido al reintegro de 113 piezas de arte sacro a sus parroquias aragonesas originarias por parte de la diócesis de Lérida, dio inicio a un pleito en defensa de la propiedad de las piezas, que ha sido definitivamente resuelto por un Decreto de la Signatura Apostólica en el que se ratifica la decisión adoptada en 2005 por la Congregación de los Obispos y se ordena al obispado de Lérida la inmediata devolución de las piezas al Obispado de Barbastro-Monzón.

Una vez cerrado el proceso, a reserva de la resolución de los últimos recursos interpuestos por la diócesis de Lérida ante las instancias eclesiásticas, sería esperable el regreso de los bienes de las parroquias del Aragón oriental, a pesar de la declarada contumacia del Obispo de Lérida al cumplimiento de las decisiones favorables a los intereses del obispado oscense. Sin embargo, la diócesis catalana emprendió una estrategia, incluso con anterioridad a la resolución canónica del pleito, que ha enturbiado las relaciones institucionales –y aun las sociales– entre las Comunidades limítrofes, y que permite dudar de la efectividad final de la sentencia vaticana. La diócesis solicitó la preceptiva autorización al Departamento de Cultura de la Generalitat en aplicación de la normativa catalana de protección del patrimonio cultural, en la medida en que la devolución de las 113 piezas exigirá la segregación de una colección catalogada por la Generalitat y exhibida unitariamente en el Museo Diocesano de Lérida, sostenido con fondos de la Diputación Provincial y del Ayuntamiento. En el mes de abril se emitió la requerida autorización, en la que aun autorizando la devolución de los bienes litigiosos, imponía una serie de condiciones para llevarla a efecto que ni están previstas en la propia Ley catalana, ni permiten ejecutar materialmente la devolución en los plazos dispuestos por la autoridad vaticana. En esencia, la resolución obliga a que las piezas a devolver sean gestionadas conjuntamente con las remanentes de la colección leridana, por un «órgano de carácter ejecutivo y decisorio en el cual deben estar representados todas las partes afectadas en este conflicto» –diócesis de Lérida y Barbastro-Monzón, autoridades locales catalanas y aragonesas–. Se trata, por lo tanto, de un acto administrativo en el que se condiciona en su esencia el derecho del propietario de las piezas al traslado y al uso de las mismas, primándose un mero título de posesión sobre uno de propiedad desde una instancia no judicial y en un evidente exceso en el ejercicio de potestades discrecionales. La resolución impone la colaboración institucional para la gestión conjunta de los

bienes, sobrepasándose la propuesta que en su día formularon tanto el Gobierno de Aragón como la diócesis oscense, y obligando a la Comunidad Autónoma de Aragón a participar en un órgano de gestión.

A la citada resolución administrativa se sumó la aprobación unánime en el Parlamento catalán de una moción expresiva de la voluntad de retener las piezas en Lérida hasta la resolución definitiva al conflicto y la suscripción del acuerdo de cogestión entre las partes, manifestándose la implicación de las autoridades públicas catalanas en el conflicto privado pretendida por el obispado de Lérida. El Gobierno de Aragón, obligado por el artículo 7 de la Ley aragonesa del Patrimonio Cultural a utilizar «todos los medios disponibles a su alcance a fin de asegurar el retorno a Aragón de aquellos bienes del Patrimonio Cultural Aragonés que se hallen fuera de su territorio», reaccionó inmediatamente proponiendo a las Cortes de Aragón la suspensión de la participación de la Comunidad Autónoma en la Euroregión Pirineos-Mediterráneo, hasta que la Generalitat de Cataluña no facilite la devolución de los bienes litigiosos. Asimismo, las Cortes aprobaron una contundente moción de rechazo a la defendida por el Parlamento de Cataluña, y en la que se instó también al Gobierno aragonés a solicitar la mediación del Gobierno central en el litigio, a modo del asunto «papeles de Salamanca».

Dicha solicitud de mediación fue atendida sólo tibia y tardíamente, posiblemente para no enconar la crisis institucional que paralelamente se vivía entre la Santa Sede y el Gobierno central: y es que el presidente aragonés llegó a impetrar la denuncia de los Acuerdos con la Santa Sede ante el pertinaz desacato del obispo de Lérida a las reiteradas decisiones eclesiásticas, lo cual fue públicamente desestimado por el Ministerio de Justicia. Mejor respuesta se obtuvo del Ministerio de Cultura, el cual, tras meses de no querer involucrarse en el conflicto, respaldó la necesidad de acatamiento y cumplimiento de los reiterados pronunciamientos vaticanos. Asimismo, el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación emprendió las oportunas gestiones diplomáticas para favorecer la solución al conflicto, llegándose a producir un encuentro en el mes de noviembre entre el presidente aragonés, el Embajador español ante la Santa Sede y el Subsecretario para las Relaciones con los Estados de ésta, en el que se pudo advertir de las nefastas consecuencias de la extensión del conflicto eclesiástico al ámbito institucional y al social, recabándose únicamente un pronunciamiento de prudencia por parte de la Santa Sede, sin que sea previsible que la posición de ésta respecto al litigio por las piezas de arte sacro cambie tras más de una década de decisiones reiteradas a favor de los intereses aragoneses.

Al margen de las iniciativas gubernamentales, el Partido Popular aragonés y Chunta Aragonesista propusieron al resto de partidos, sin éxito, la convocatoria de una manifestación popular, lográndose únicamente un acuerdo para la suscripción de un manifiesto conjunto en defensa del regreso de los bienes a las parroquias aragonesas. El caso es que la devolución efectiva de las 113 piezas de arte sacro está en estos momentos pendiente de los dos últimos recursos eclesiásticos posibles (ante el Tribunal de la Rota y el plenario de la Signatura Apostólica respectivamente), y de la solución que pueda arbitrarse frente a la resolución de bloqueo del Parlamento catalán y la autorización condicionada de la Generalitat de Cataluña.

Actividad reglamentaria

La actividad reglamentaria autonómica ha sido relativamente intensa en este período, superando la veintena de decretos relativos a muy diversas materias, aparte de la aprobación de instrumentos de signo planificador o normativo «por remisión» (*Catálogo de espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos de la Comunidad Autónoma de Aragón*: Decreto 220/2006, de 7 de noviembre; y *Plan Especial de Protección Civil de Emergencias por Inundaciones en la Comunidad Autónoma de Aragón*: Decreto 237/2006, de 4 de diciembre).

La importancia cualitativa de las normas aprobadas ha sido desigual, a la vista de los destinatarios afectados y de las materias tratadas. Entre ellas se encuentran genuinos reglamentos, tales como el de *acampadas*; Decreto 61/2006, de 7 de marzo; el de *condiciones sanitarias en los establecimientos y actividades de comidas preparadas*, Decreto 131/2006, de 23 de mayo; el de *Publicidad del Juego y Apuestas*, Decreto 166/2006, de 18 de julio; y los de *producción, posesión y gestión de residuos industriales no peligrosos y del régimen jurídico del servicio público de eliminación de residuos industriales no peligrosos no susceptibles de valorización y de producción, posesión y gestión de neumáticos fuera de uso y del régimen jurídico del servicio público de valorización y eliminación de neumáticos fuera de uso*, Decretos 2/2006, de 10 de enero, y 40/2006, de 7 de febrero, respectivamente.

Asimismo, gozan de cierta relevancia externa a la administración autonómica otros reglamentos no identificados nominalmente como tales; Decreto 37/2006, de 7 de febrero, *por el que se regulan las Empresas de Inserción Laboral y se aprueba el Programa ARINSER de ayudas económicas para la integración socio-laboral de colectivos en situación o riesgo de exclusión*; Decreto 41/2006, de 7 de febrero, *por el que se regula el sistema de acreditación de laboratorios de ensayos para el control de calidad de la edificación de la Comunidad Autónoma de Aragón*; Decreto 64/2006, de 7 de marzo, *por el que se regula la identificación, los censos municipales y el registro autonómico de los animales de compañía*; Decreto 65/2006, de 7 de marzo, *por el que se determinan los órganos competentes de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y se establecen reglas de procedimiento en materia de actividades de utilización confinada, liberación voluntaria y comercialización de los organismos modificados genéticamente*; Decreto 229/2006, de 21 de noviembre, *por el que se regula el uso de desfibriladores externos por personal no médico ni de enfermería en establecimientos no sanitarios*; y el Decreto 228/2006, de 21 de noviembre, *por el que se crea el Registro Telemático de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, se regula la tramitación de Procedimientos Administrativos por medios electrónicos y se establecen otras medidas en materia de administración electrónica*.

Cabe destacar, sin perjuicio de su dimensión estrictamente interna a la administración autonómica, las normas relacionadas con la organización administrativa; Decretos 239/2006, de 4 de diciembre, *por el que se aprueban los Estatutos de la Agencia de Calidad y Prospectiva Universitaria de Aragón*, 29/2006, de 24 de enero, *por el que se crean y regulan los órganos de Defensa de la Competencia en Aragón*; 111/2006, de 9 mayo, *por el que se regula la Comisión de Espectáculos Públicos de Aragón*, y 132/2006, de 23 de mayo, *por el que se aprueba el Regla-*

mento del Consejo Aragonés de Enseñanzas Artísticas). La contratación pública; Decretos 81 y 82/2006, de 4 de abril, de creación y aprobación de los Reglamentos de organización y funcionamiento de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, del Registro Público de Contratos y del Registro de Licitadores de la Comunidad Autónoma de Aragón. Y las acciones en materia de función pública; Decretos 73/2006, de 21 de marzo, *por el que se regula la habilitación para el ejercicio de las funciones de comprobación de las condiciones de seguridad y salud en las empresas y centros de trabajo por parte del personal funcionario público que ejerce labores técnicas en materia de prevención de riesgos laborales*; 129/2006, de 23 de mayo, *por el que se regulan las relaciones de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón con su personal mediante el uso de redes telemáticas y se crea el Directorio Electrónico Único* y 235/2006, de 4 de diciembre, *por el que se regula el sistema de prestaciones de acción social en favor de los funcionarios docentes no universitarios de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón*. Asimismo,

Actividad administrativa

Estructura administrativa. El organigrama de la administración autonómica ha sido alterado en varios puntos: suprimida la Viceconsejería de Política Territorial del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, creada una nueva Viceconsejería de Turismo en el Departamento de Industria, Comercio y Turismo, y también una nueva Dirección General de Atención a la Dependencia en el Departamento de Servicios Sociales y Familia; Decreto 17/2006, de 24 enero de 2006, por el que se modifica el 137/2003, de 22 de julio, aprobatorio de la estructura orgánica básica de la Administración de la Comunidad Autónoma. A lo largo de 2006 se ha creado algún órgano consultivo (Consejo Aragonés de la Discapacidad y otros de carácter mixto (Comité para la coordinación de las actuaciones relacionadas con el «Programa Goya 2008», Centro Aragonés de Tecnologías para la Educación) o puramente administrativo (Organismo Pagador de los gastos imputables al Fondo Europeo Agrícola de Garantía –FEAGA– y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural –FEADER– y Oficina Económica de Seguimiento de la Exposición Internacional Zaragoza 2008 del Departamento de Economía, Hacienda y Empleo). También han visto la luz dos empresas públicas de la Comunidad Autónoma («PL-HUS Plataforma Logística, S.L.U.», «Pabellón de Aragón Expo 2008 S.A.» y «Parque Tecnológico del Motor de Aragón, S. A.») y tres fundaciones privadas de iniciativa pública («Parque Científico Tecnológico Aula Dei», «Plaza» y «Agencia Aragonesa para la Investigación y el Desarrollo. Aragón I+D»).

Comarcas y entidades locales. Tras las últimas reformas operadas y la consolidación normativa en materia de comarcalización, cabe afirmar que 2006 ha sido el año del cierre de la primera fase del proceso de transferencia de competencias del gobierno autonómico a las Comarcas. Además, parece haberse aquilatado ya el sistema financiación comarcal, al hilo de la regulación general del régimen de transferencias financieras desde la autoridad autonómica a las locales; Decreto 38/2006, de 7 de febrero, *por el que se establecen las bases reguladoras para la*

concesión de subvenciones y transferencias con cargo al Fondo Local de Aragón, modificado poco después por el Decreto 199/2006, de 6 de octubre.

En el plano municipal se ha asistido al nacimiento efectivo del municipio número 731 de la Comunidad Autónoma, en virtud del Decreto 20/2006, de 24 de enero, del Gobierno de Aragón, por el que se da cumplimiento a la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJAr de 25 de febrero de 2002, confirmada por STS de 7 de junio de 2005 y se procede a la segregación de la parte del término municipal de Zaragoza correspondiente al núcleo de Villamayor, para constituir un municipio independiente con la denominación de Villamayor de Gállego. Al calor de este proceso se ha generado un conflicto institucional de cierta entidad, que ha enfrentado tanto a partidos políticos como a sus propios miembros en las agrupaciones locales afectadas. El caso es que el Gobierno de Aragón no recurrió la sentencia del TSJAr que sancionaba su Decreto de 1997 denegando a Villamayor su constitución como municipio, pero sí lo hizo el Ayuntamiento de Zaragoza ante el Tribunal Supremo, que terminó dando la razón definitivamente a la Comisión Promotora del Municipio de Villamayor de Gállego reconociendo la legitimidad de su pretensión de independencia. Ha de recordarse que Villamayor pasó a depender de Zaragoza como barrio rural desde 1911, pero hoy cumple de largo los requisitos recogidos en la normativa autonómica de régimen local, siendo uno de los 114 municipios más poblados de la Comunidad Autónoma. A pesar de ello, la contumacia del alcalde de Zaragoza, Juan Alberto Belloch, frente a la segregación de Villamayor de Gállego (y, por lo tanto, a la ejecución de la sentencia del Tribunal Supremo) estuvo a punto de materializarse en la convocatoria de un referéndum –no vinculante– para conocer la opinión de los vecinos al respecto, iniciativa apoyada por el grupo municipal del PP pero rebatida por Chunta Aragonesista, socio de gobierno consistorial. Paradójicamente, la comisión gestora que tenía encargada la constitución del municipio está gobernada por una coalición completamente opuesta a las alianzas en Zaragoza capital (PP-CHA), que logró arduamente aprobar los primeros presupuestos del nuevo municipio y la subrogación en las contrata de los servicios hasta ahora prestados por el Ayuntamiento de Zaragoza. La tensión política se llegó a extender a los vecinos, entre los que hubo división de opiniones respecto a la ejecución de la sentencia y los primeros pasos en la nueva andadura municipal de la localidad.

Política de comunicación. La puesta en marcha definitiva de la televisión se sumó a la de la radio, con la inauguración oficial de las emisiones el Día de Aragón, 23 de abril de 2006. por otra parte, el Ejecutivo autonómico procedió a la adjudicación de los primeros canales de televisión digital terrestre de cobertura local en las demarcaciones aragonesas.

Política económica. El Gobierno de Aragón ha autorizado desde septiembre de 2005, cuando se levantó la moratoria comercial, más de 300.000 m² de superficie comercial en Zaragoza y su entorno.

Política educativa. Destaca el inicio de las actividades de la Agencia de Calidad y Prospectiva Universitaria de Aragón, el remedo autonómico de la ANECA. En el plano de la enseñanza primaria, se han reiterado los sucesos que anualmente dan lugar a polémica durante el proceso de escolarización: la opacidad del procedimiento de adjudicación de plazas escolares y la pretendida falta de equidad

del sorteo ha motivado la presentación de numerosas quejas ante el Justicia de Aragón.

Política social. Continúa el notable avance en la construcción y adjudicación de viviendas de protección oficial, en tanto que la ejecución de las obras correspondientes al *Plan Metrópoli* (construcción de residencias para mayores en Zaragoza y su entorno en régimen de concierto) no ha cobrado el impulso previsto. Cabe destacar el inicio de actividades del Centro de Menores de Juslibol, que pasa por ser el más moderno de España en lo tocante a los métodos de atención y reinserción de los menores internos. Asimismo, y en la línea de otras Comunidades Autónomas y al amparo del aval que el Tribunal Constitucional ha dado a este tipo de medidas (STC 239/2002, de 11 de diciembre), se han mejorado un año más las pensiones no contributivas; Decreto 28/2006, de 24 de enero, *por el que se establecen ayudas sociales, de carácter extraordinario, a favor de los pensionistas por jubilación e invalidez, en sus modalidades no contributivas, y de los beneficiarios de pensiones asistenciales de ancianidad y de enfermedad.*

Medio ambiente. 2006 será recordado como el año en que tuvo lugar el inicio de la gestión autonómica del Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido. En tal contexto, se ha ampliado la superficie protegida de algunos espacios naturales propios emblemáticos (San Juan de la Peña, Posets-Maladeta, Moncayo y Pinares de Rodeno) y se han creado otros nuevos (Laguna de Gallocanta, Valles Occidentales pirenaicos, Salada de Chiprana). Sigue avanzando la tramitación de cinco planes de ordenación de los recursos naturales, que culminará con la previsible declaración de nuevos espacios protegidos (Sotos y Galachos del Ebro; Monegros Occidental; Monegros Oriental; Sierra de Gúdar y Sierras de Montgay, Sabinós y Lagunas de Estaña). Es digno de mención el inicio de la ejecución de las 58 infraestructuras previstas en el *Plan Integral de Gestión de Residuos* para el tratamiento de residuos industriales, neumáticos fuera de uso y residuos de construcción y demolición. En lo tocante a afecciones ambientales, la Comunidad ha debido afrontar la quema de 2.146 hectáreas, de las que más de la mitad corresponden al único gran incendio de la temporada (La Litera); asimismo, ha resultado especialmente problemático el avance de la invasión de una especie alóctona muy agresiva para los ecosistemas hídricos y las infraestructuras hidráulicas: el mejillón cebra, que ha llegado ya a la cabecera del Ebro. En este particular, el Ejecutivo autónomo ha participado activamente en el grupo técnico encargado de establecer y coordinar las medidas contra esta plaga, proponiendo un plan de acción que recoge 55 medidas de prevención destinadas a frenar el avance de la especie (establecimiento de restricciones y condiciones para la navegación, creación de una red oficial y certificada de puntos de lavado, prohibición de algunas prácticas de pesca y reforzamiento de las labores de control y vigilancia mediante la creación de un «pasaporte de navegación» para las embarcaciones y el control y la clausura física de los puntos de embarque no autorizados).

Cultura. A lo largo de este año se han abierto al público diversas infraestructuras culturales de cierto peso: el Centro de Arte y Naturaleza, dependiente de la Fundación Beulas, en Huesca; el Museo Pedagógico de Aragón, también en Huesca; el parque temático de los Pirineos (*Pirenarium*) en Sabiñánigo; y el Conservatorio Superior de Música junto con el Auditorio Eduardo del Pueyo en Zaragoza.

Además, se han culminado un centenar de actuaciones de restauración del patrimonio cultural, entre las que destacan la Catedral de Roda de Isábena y la cúpula *Regina Martyrum* de la Basílica del Pilar de Zaragoza. Destaca la aceleración de las obras de la Exposición Internacional de Zaragoza de 2008.

Situación de los partidos políticos

Aun manteniéndose la estabilidad en la coalición de gobierno autonómico PSOE-PAR, algunos acontecimientos han enturbiado de alguna manera la paz política que viene caracterizando las V y VI legislaturas, en vista de la proximidad de la cita electoral autonómica y local. Recuérdese la delicada posición del PAR, que participa notablemente en el ejecutivo autónomo pero que no ocupa la misma posición en el consistorio zaragozano, donde el PSOE prefirió apoyarse en su competidor en el campo nacionalista, la Chunta aragonesista (CHA). Así pues, el revés judicial sufrido por el Ayuntamiento en el «caso Romareda», así como el derrumbe de un ala del futuro edificio en rehabilitación que albergará la sede municipal, fueron presentados por el vicepresidente del Gobierno (José Angel Biel, PAR) como fracasos de la gestión municipal, concretamente del Teniente de alcalde de Urbanismo (Antonio Gaspar, CHA).

También las negociaciones entre el Ayuntamiento de Zaragoza y el Instituto Aragonés del Agua (dependiente del Departamento de Medio ambiente, dirigido por Alfredo Boné, PAR), encaminadas a la imposición a los vecinos de la capital del canon autonómico de saneamiento, han estado a punto de abrir una crisis entre los partidos coaligados. El Ayuntamiento ya construyó en su día una gran depuradora gracias a la cual sanea sus propias aguas residuales, cuya amortización se prevé para 2013. Por este motivo se negó a participar hasta tal fecha en la ejecución del Plan de Depuración autonómico, repercutiendo a los vecinos más de 30 millones de euros a través de la tarifa municipal de abastecimiento de agua, lo cual habría aumentado la ya elevada presión fiscal municipal, elevada notablemente en los dos últimos ejercicios presupuestarios.

No ha ayudado a este escenario la repentina marcha del consejero de Economía, Hacienda y Empleo (Eduardo Bandrés, PSOE) a la presidencia del Real Zaragoza, en un momento en el que la entidad deportiva afronta cambios que son tributarios de las decisiones municipales (recalificación de propiedades, ubicación del nuevo estadio...). La falta de información sobre el cese del consejero y la presumible existencia de intereses inmobiliarios y políticos entre el los sujetos implicados (Gobierno, Ayuntamiento y el nuevo propietario mayoritario del club de fútbol), activaron todas las alarmas de los partidos.

En este contexto de tensión velada, el vicepresidente del Gobierno no tuvo reparos a la hora de aceptar el nombramiento de su partido como candidato tanto a la presidencia de la Comunidad Autónoma como a la Alcaldía de Zaragoza, lo cual provocó recelos en el PSOE zaragozano, ya que el eje de la estrategia electoral de Biel ha sido hasta ahora la crítica frontal contra el alcalde Juan Alberto Belloch. El PAR sabe que de su éxito en la pugna electoral por Zaragoza capital, donde aspira a doblar su representación hasta 4 concejales, dependerá su posi-

ción de fuerza para lograr un pacto general para facilitar la gobernabilidad en todas las instituciones de la Comunidad. El objetivo declarado de este partido es ocupar en exclusiva el espacio político del centro, combatir el bipartidismo, moderar gobiernos de todo signo y, sobre todo, reconciliar al Ayuntamiento y al Gobierno de Aragón, ajenos el uno al otro desde 1979.

Finalmente, cabe dar cuenta de la fulgurante crisis que ha sacudido las filas populares, a raíz de la dimisión de Fernando Martín (alcalde de Calatayud y Diputado autonómico) de la secretaría general del PP en Aragón por motivos familiares y algunos enfrentamientos con concejales del grupo municipal en el Ayuntamiento de Calatayud (cuarta ciudad de Aragón) y consejeros de la Comarca de Comunidad de Calatayud, la única gobernada por el PP. Ocupa su cargo de forma transitoria el también Diputado de las Cortes de Aragón Ricardo Canals, hasta el próximo congreso regional previsto para después de las elecciones autonómicas y municipales de 2007. También son dignas de mención las disidencias de algunos Diputados aragoneses del PP en el Congreso de los Diputados respecto al discurso en materia hídrica, desde el momento en que dos de los cinco se abstuvieron de votar sendas iniciativas en las que se hacían menciones específicas a la inclusión de trasvases en la planificación hidrológica estatal. La disidencia tácita fue elevada de tono tras el Debate sobre el estado de la nación, cuando el líder del PP aragonés (Gustavo Alcalde) rechazó tajantemente la propuesta formulada por el Grupo Parlamentario del PP en el Congreso de los Diputados de reclamar la urgente ejecución de los trasvases previstos en la anterior legislatura (el Júcar-Vinalopó y el del Ebro). Sigue latente, por lo tanto, el debate interno de los trasvases entre cuencas, debate que demuestra las dificultades del PP para conciliar las posiciones de sus formaciones en los diferentes territorios (Aragón, Comunidad valenciana y Región de Murcia).

Actividad del Tribunal Superior de Justicia de Aragón

A la fecha de cierre de este escrito, el CENDOJ ha publicado únicamente 150 sentencias falladas por el Tribunal Superior de Justicia de Aragón a lo largo del primer trimestre de 2006 (cuatro de casación en materia de Derecho civil propio y 146 en lo contencioso-administrativo, dedicadas principalmente a asuntos tributarios, de personal y expropiatorios). De las sentencias de lo contencioso cabe destacar las que versan sobre las múltiples impugnaciones de los justiprecios de fincas expropiadas por las obras de la línea ferroviaria de alta velocidad «Madrid-Zaragoza-Barcelona-Frontera Francesa», en las que el Tribunal Superior de Justicia, fiel a la doctrina del Supremo, niega el carácter urbanístico de este tipo de expropiaciones y mantiene la clasificación del suelo expropiado como no urbanizable frente a la pretensión de los recurrentes que interesan su clasificación –y consiguiente valoración– como urbanizable, por entenderlos incluidos en un presunto sistema general viario.

Mayor interés presenta la STJAr de 3 de abril de 2006, que resuelve un recurso de apelación interpuesto por la Administración General del Estado contra una sentencia de un Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Zaragoza que estimó el recurso de una ONG contra varias resoluciones de la Delegación del

Gobierno de Aragón por las que se acordó la repatriación de cuatro menores colombianos. El aspecto relevante de esta sentencia desde la perspectiva institucional se halla en el hecho de que los menores cuya repatriación acordó la autoridad estatal habían llegado a Aragón autorizados por sus progenitores, en el marco de un programa de estudios y acogidos por una familia, previo el oportuno informe favorable del Gobierno de Navarra. Sin embargo, la competencia para emitir dicho informe corresponde a la Delegación del Gobierno en Aragón, aparte de que el destino final de los menores había sido la Comunidad aragonesa. Sucede además que el Instituto Aragonés de Servicios Sociales (IASS), órgano competente en materia de menores en Aragón, emitió en su momento un informe negativo aduciendo la incorrección de la fórmula de acogimiento de estudios para traer a menores fuera de la edad de escolarización; pero la sentencia califica de «error» tal intervención del Gobierno de Navarra y hace prevalecer su carácter de organismo público de control de la estancia de los menores en España para desestimar —con costas— la apelación estatal.

Por otra parte, la STSJAr de 3 de mayo de 2006 se refiere a la cuestión del «fuero electivo», relevante desde el punto de vista de la articulación de la tutela judicial en el Estado autonómico. La sentencia desestima el recurso de apelación interpuesto contra un auto de un Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Zaragoza que se inhibió a favor del su homólogo de Guipúzcoa, en un recurso frente a una multa de tráfico impuesta por el Departamento de Interior del Gobierno Vasco. El actor pretendió acogerse al juzgado aragonés invocando la regla segunda del artículo 14 de la Ley jurisdiccional de 1998, entendiendo que la normativa aplicable al asunto era estatal (sin perjuicio de un Decreto autonómico meramente competencial). El TSJAr, en línea con la doctrina del Tribunal Supremo al respecto (recientemente STS de 7 abril 2003, dictada en un recurso de casación en interés de la Ley), recuerda que sólo es posible acogerse al fuero electivo, si en los actos recurridos se aplican normas de derecho estatal y autonómico (adjetivas o materiales), entre los distintos órganos jurisdiccionales de la Comunidad Autónoma donde esté radicado el Tribunal Superior de Justicia competente para conocer del recurso de unificación en la interpretación del derecho autonómico.

También reviste cierto exotismo la STJAr de 7 de abril de 2006, que confirma la rescisión (sic) de un contrato de obra para la construcción de una nave de bomberos por incumplimiento de los plazos de ejecución de la obra. No es el asunto de fondo el digno de mención, sino el hecho de que durante la sustanciación del proceso contencioso-administrativo, la Administración demandada mutó su naturaleza jurídica, siguiendo la evolución prevista por la legislación de comarcalización (de Mancomunidad de Municipios del Bajo Cinca/Baix Cinca a Comarca del Bajo Cinca/Baix Cinca).

Más allá de las sentencias recensionadas, la actualidad mediática de los órganos judiciales con sede en Aragón pasa por el examen de dos significativos pleitos que han concitado la atención en medios jurídicos y aun cívicos.

En primer lugar, es digna de mención la condena recibida por el equipo municipal de gobierno de Zaragoza capital PSOE-Chunta Aragonesista, debido a la vulneración de los derechos fundamentales de los concejales del PP durante la apro-

bación de los presupuestos de 2004 (los primeros que aprobó la coalición, con más de 577 millones de euros), en concreto, el de participación en los asuntos públicos. El TSJAr declaró nulos los acuerdos adoptados en el pleno extraordinario del 31 de diciembre de 2003 y en la Comisión de Hacienda y Economía del día anterior (en ambas sesiones se ratificaba la urgencia y se aprobaban inicialmente las cuentas), pero sin invalidar los proyectos ejecutados en aras del principio de seguridad jurídica. El TSJAr estimó vulnerados los derechos constitucionales de información y participación de los ciudadanos, al no contar la oposición municipal con tiempo suficiente para estudiar el documento económico y presentar las oportunas enmiendas: la comisión en la que se aprobó el presupuesto fue convocada el 29 de diciembre de 2003, con 24 horas de plazo, pero que la documentación no estuvo en la sala de comisiones hasta las 10.15 del día 30, sólo cuatro horas antes de celebrar la comisión y un día antes del pleno municipal de aprobación inicial del presupuesto, el día 31. La sentencia destaca la importancia del acceso a la documentación de los asuntos incluidos en el orden del día por parte de los concejales, así como la antelación mínima de dos días hábiles para la convocatoria de las sesiones.

En segundo lugar, y por haber terciado en la acerba polémica ligada al estadio municipal de La Romareda y ser la primera suspensión judicial de una obra pública en España y la segunda en Europa (tras el aeropuerto de Frankfurt), también merece cierto interés el Auto de 17 de abril del Juzgado nº 2 de lo Contencioso-administrativo de Zaragoza. El Auto otorga la medida cautelar de paralización del inicio de las obras de reconstrucción del estadio descalificando su pretendida urgencia, a la vista de sendos recursos presentados por los grupos municipales del PAR y del PP contra el proyecto de reforma y el peculiar procedimiento de contratación del mismo. En particular, los motivos legales que sustentan el auto se centran en las presuntas irregularidades en torno al tipo de contrato (una permuta de suelo público con aprovechamiento por ejecución de una obra que, al parecer, encubre uno de construcción de obra pública) y su forma de adjudicación (concurso sin precio cierto, ya que sin haberse concretado todavía los usos de la parcela a permutar, su valor estimado se ha hecho coincidir con el coste de ejecución de las obras, a pesar de que la revalorización de la parcela aumenta a mayor ritmo que el coste de la obra, lo que beneficia a la empresa en detrimento de la ciudad). Asimismo, el juez presume el incumplimiento de la normativa autonómica en materia de comercio, reprochando la falta del preceptivo informe del Gobierno de Aragón en el expediente municipal de remodelación (el Ayuntamiento no consideraba la superficie comercial prevista como gran superficie, eludiendo el citado informe previo y la preceptiva dotación de aparcamientos) y el incumplimiento de las prescripciones impuestas al proyecto por la Administración autonómica (estudio de alternativas de ubicación, medidas correctoras del tráfico y algunas soluciones técnicas para compatibilizar la obra con la presencia del principal hospital de la Comunidad).

Este auto fue duramente criticado desde el Ayuntamiento de Zaragoza, achacándosele un mal entendimiento del sistema de justicia cautelar, ya que en opinión del alcalde, el juez decidió veladamente el fondo del asunto, empleando criterios impropios de las medidas cautelares. Lo cierto es que el auto ponderó prolijamente los eventuales perjuicios de la anulación del proyecto después del inicio de las

obras (sobrecostes de demolición, responsabilidad patrimonial a la empresa adjudicataria, afecciones a la seguridad ciudadana, salvaguardia del interés general y de las garantías que presiden la contratación pública), pero parece anticipar una sentencia que, a la vista del calendario judicial, podrá recaer en la antesala de las elecciones municipales, marcando la estrategia electoral de todos los contendientes. Nótese, finalmente, que la cuantía del recurso fue fijada posteriormente en más de 70 millones de euros, cantidad que se acerca al 10% del presupuesto del Ayuntamiento para 2007 (ca. 800 millones de euros). Ello supone, además, que el TSJAr podría terminar imponiendo unas eventuales costas de ca. 3 millones de euros a las partes que decidieran recurrir el fallo.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total Diputados: 67

Composición:

Partido Socialista Obrero Español: 27

Partido Popular: 22

Chunta Aragonesista: 9

Partido Aragonés: 8

Izquierda Unida: 1

Composición de la Mesa:

Presidente: Francisco Pina Cuenca (PSOE)

Vicepresidente Primero: Ana María Fernández Abadía (PSOE)

Vicepresidente Segundo: Fernando Martín Minguijón (PP)

Secretario Primero: Marta Usón Laguna (PAR)

Secretario Segundo: José Pedro Sierra Cebollero (PP)

Estructura del gobierno

Presidente: Marcelino Iglesias Ricou (PSOE)

Vicepresidente y consejero de Presidencia y Relaciones Institucionales: José Angel Biel Rivera (PAR)

Consejería de Economía, Hacienda y Empleo: Alberto Larraz Vileta (PSOE), releva a Eduardo Bandrés Moliné (PSOE)

Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes: Javier Velasco Rodríguez (PSOE)

Consejería de Agricultura y Alimentación: Gonzalo Arguilé Laguarda (PSOE)

Consejería de Salud y Consumo: Luisa María Noeno Ceamanos (PSOE)

Consejería de Educación, Cultura y Deporte: Eva Almunia Badía (PSOE)

Consejería de Medio Ambiente: Alfredo Boné Pueyo (PAR)

Consejería de Ciencia, Tecnología y Universidad: Angela Abós Ballarín (PSOE), releva a Alberto Larraz Vileta (PSOE)

Consejería de Servicios Sociales y Familia: Miguel Ferrer Górriz (PAR), releva a Ana de Salas Jiménez de Azcárate (PAR).

Tipo de gobierno

Mayoritario de coalición, apoyado por PSOE-PAR: 35 diputados

Composición del gobierno

Coalición PSOE (6 Departamentos)-PAR (4 departamentos)

Cambios en el gobierno

Eduardo Bandrés Moliné fue relevado como consejero de Economía, Hacienda y Empleo por Alberto Larraz Vileta, quien, a su vez, dio el relevo a Angela Abós Ballarín como Consejera de Ciencia, Tecnología y Universidad. Asimismo, Ana de Salas Jiménez de Azcárate fue relevada como Consejera de Servicios Sociales y Familia por Miguel Ferrer Górriz.

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

No ha habido

Mociones de reprobación

No ha habido

Debates y resoluciones parlamentarias más importantes aprobadas

Debate sobre el estado de la Comunidad Autónoma, 14, 15 y 16 de septiembre de 2006.

Proposición no de ley n. 4/06 relativa a la restitución de documentos, fondos documentales y efectos incautados en Aragón y custodiados en el Archivo General de la Guerra Civil Española.

Proposición no de ley n. 5/06 sobre la reorganización de la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

Proposición no de ley n. 11/06 relativa a la restitución a las personas jurídicas públicas aragonesas de los documentos, fondos documentales y efectos incautados con ocasión de la guerra civil española.

Proposición no de ley n. 15/06 sobre la línea de ferrocarril entre Huesca y Canfranc.

Proposición no de ley n. 21/06 relativa a la posible ubicación de un almacén temporal centralizado de residuos radioactivos.

Proposición no de ley n. 58/06 sobre el Archivo de la Corona de Aragón.

Proposición no de ley n. 97/06 sobre impulso al «Canfranc».

Proposición no de ley n. 118/06 sobre coordinación de actuaciones en materia de justicia entre el Gobierno de Aragón y la Administración General del Estado.

Proposición no de ley n. 132/06 sobre medidas de transparencia y control en las empresas públicas y entidades públicas dependientes del Gobierno de Aragón.

Proposición no de ley n. 155/06 sobre la reforma del Ingreso Aragonés de Inserción.

Proposición no de ley n. 161/06 sobre la renovación integral de la línea ferroviaria Huesca-Canfranc y la reapertura de la conexión internacional.

Proposición no de ley n. 162/06 sobre la línea ferroviaria internacional de Canfranc y acciones en la ciudad de Huesca en favor de su reapertura.

Proposición no de ley n. 183/06 sobre el tramo carretero Pau-Oloron-Somport en Francia.

Proposición no de ley n. 191/06 sobre el rechazo a cualquier partida presupuestaria o cualquier modificación estatutaria que favorezcan el trasvase del Ebro.

Reformas del Reglamento parlamentario

No ha habido

Normas interpretativas y supletorias del Reglamento parlamentario

No ha habido

Instituciones similares al Consejo Consultivo, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo

Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón

Dictámenes emitidos a solicitud del Gobierno: a la fecha de cierre de este escrito, todavía no han sido publicados.

Cámara de Cuentas

Continúa el bloqueo de su constitución.

El Justicia de Aragón

Informe Anual de 2005, 4 de abril de 2006

Informe Anual sobre el Derecho Aragonés de 2005, 4 de abril de 2006

Informe Especial sobre la situación de los menores en Aragón, 4 de abril de 2006.

Aspectos generales

El hecho más significativo a tener en cuenta durante 2006 y sobre el que ha rotado el debate político en el Principado no es una realización controvertida, sino una paralización; una inactividad institucional derivada de la anunciada y consumada negativa del Partido Popular a participar en el proceso de reforma estatutaria.

En Asturias, el Gobierno había diseñado, y llegó a iniciar, un procedimiento sosegado, en el que se recabaron informes técnicos de diagnóstico y un dictamen del Consejo Consultivo para facilitar la labor de la Junta General del Principado, sin negar a ésta un protagonismo absolutamente irremplazable. Pero dadas las exigencias aritméticas, sin el concurso de la oposición parlamentaria, las fuerzas que apoyan al Ejecutivo –PSOE e IU– no suman los tres quintos que preceptúa el artículo 56 del Estatuto asturiano para su reforma. El Ejecutivo podría haber forzado el debate en la Cámara asturiana, pero en la seguridad de que su propuesta no iba a obtener billete para viajar a la Carrera de San Jerónimo. Ante tal evidencia y fracasadas las tentativas de acuerdo preliminar, el diez de octubre, tras constituirse formalmente la ponencia parlamentaria en la que habría de discutirse el objeto de la reforma, al anunciar el portavoz parlamentario, tras su abstención en la votación, que ningún parlamentario de su grupo asistiría a las sesiones, sus homólogos del PSOE e IU reconocieron su desistimiento a seguir adelante en tan baldío procedimiento.

De tal intento frustrado han quedado, sin embargo, documentos jurídicos reaprovechables de cara al futuro inmediato, como es el caso del Dictamen 93/2006, de 15 de junio, del Consejo Consultivo, al que más adelante se hará referencia, dado que el Partido Popular sí ha adelantado que abordará la reforma estatutaria en la próxima legislatura.

El año se inició con el conflicto ya planteado a finales de 2005 entre la Cámara legislativa y la Sindicatura de Cuentas. El 19 de enero, el Pleno de la Junta General del Principado aprobó los Estatutos de organización y funcionamiento del órgano fiscalizador,¹ introduciendo importantes cambios y cautelas, en materia de publicación de actos y de personal, con respecto al texto remitido por la Sindicatura. Un día más tarde, el propio Parlamento autonómico, a través de su Mesa, acordó invalidar la relación de puestos de trabajo de dicho órgano inde-

1. Publicados en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias*, el 27 de enero de 2006.

pendiente, dejando también sin efecto –en una revisión de oficio encubierta– los actos posteriores encaminados a la cobertura de plazas de personal. La reacción de los Síndicos no se hizo esperar, siendo llamados a comparecer ante la Junta General, cuyos grupos parlamentarios, tal vez conscientes de que por la vía antedicha no se podía controlar al controlador e imponerle la aplicación directa de normas dictadas para la Administración, en materia de personal y retribuciones, decidieron modificar la ley reguladora. Lo intentaron por el procedimiento de urgencia pero, al desvincularse el PP, el 23 de febrero, del consenso inicial tras una crítica interna, la reforma hubo de cursarse por la vía ordinaria, lo que acabaría traducándose en la Ley 3/2006, de 10 de marzo. La polémica, que llenó durante tres meses las páginas de los diarios, tuvo, sin duda, el efecto nocivo de desacreditar públicamente a un órgano estatutariamente independiente, a los pocos meses de su puesta en funcionamiento, así como de evidenciar la debilidad de tal posición independiente en materias, incluso, puramente internas.

Las relaciones entre las dos fuerzas cogobernantes también pasaron por momentos de tensión a cuenta de asuntos de función pública –a los que se aludirá más adelante– o de los propios objetivos de la reforma estatutaria. El 11 de febrero, el titular de Justicia, Seguridad Pública y Relaciones Exteriores, de IU, manifestaba públicamente que su coalición «difícilmente podrá seguir en el Gobierno si [en el Estatuto] no se recoge la coficialidad del asturiano», algo a lo que siempre se ha opuesto el PSOE. La propia coalición de izquierdas y su mismo portavoz, tras recomendar la víspera a su socio mayoritario que aplazara la reforma en tanto el PP no la aceptara, advirtió el 1 de mayo, que no estaba dispuesta a ser el «sparring» en el debate estatutario y que «si los socialistas pactan el Estatuto en exclusiva con los populares será muy difícil, por no decir imposible, mantener el pacto de Gobierno». El pacto, no obstante, una vez abortada la reforma estatutaria ha subsistido, pese a que las dos grandes fuerzas políticas, marginando a IU, habían convenido la elección de la Procuradora General y de su Adjunto,² en un acuerdo materializado en la Resolución plenaria de la Junta General 86/6, de 29 de junio y que estuvo cerca de romper el Ejecutivo de coalición.

La proximidad de la convocatoria electoral de 2007 supuso un recrudecimiento de la labor opositora del grupo popular en diversos campos como las infraestructuras, la cultura, los medios de comunicación social o la publicidad institucional encubierta. Durante el otoño, se había repartido por Asturias una muy numerosa edición de libros a todo color que, en seis variedades comarcales, bajo el título de *Construyendo Asturias* ofrecían una imagen de progreso de la Comunidad que la oposición achacó directamente a un mandato de los poderes regionales. El tema fue llevado a la Cámara,³ aunque un editor de Leganés dijo

2. Por Decreto 12/2006, de 30 de junio, del Presidente del Principado, se nombró a la Procuradora General, del PSOE, quien, a su vez, por Resolución de 31 de julio de 2006, designó al Adjunto a la Procuradora, del PP.

3. El 13 de septiembre se publicó la solicitud del Grupo Popular para la creación de una comisión de investigación, para determinar responsabilidades políticas y para examinar «la adecuación de este proceder a las reglas recientemente aprobadas por esta Comunidad», en alusión a la legislación sobre publicidad institucional. El 22 de septiembre, el Grupo Socialista anunció su oposición a la constitución de dicha Comisión, que tampoco fue apo-

haber actuado por su cuenta y riesgo y haber financiado la publicación con la publicidad que la misma incorporaba. Las sospechas se acentuaron en la oposición al aparecer, en plena polémica mediática e institucional, centenares de ejemplares arrojados a la cuneta de una carretera. Pocos meses antes, se había aprobado la Ley 6/2006, de 20 de junio, de Comunicación y Publicidad Institucionales.

Inversamente, el Partido Socialista destapó, desde el 8 de mayo, un escándalo, posteriormente archivado como delito por la Fiscalía, al ofrecer un intermediario inmobiliario una serie de grabaciones en las que aparecía involucrado en la negociación de terrenos con posibilidades de recalificación, un senador y concejal del Partido Popular.

Otra controversia recurrente es la concerniente al peaje en la autopista Campomanes-León (AP-66), salida natural de Asturias hacia la meseta. Como es conocido, el PSOE había incorporado a su programa, para las Elecciones Generales de 2004, la supresión de dicho peaje. El incumplimiento de este compromiso ha nutrido muchas veces las interpelaciones de la oposición. Mediante Real Decreto 86/2006, de 27 de enero, el Gobierno de la Nación modificó determinados términos de la concesión de explotación, reduciendo en un 30% las tarifas vigentes a los vehículos pesados de los Grupos 1 y 2 (camiones, autocares, furgones y microbuses), pero en ningún caso a los turismos. La compensación a abonar a la empresa, a quien el anterior Gobierno estatal prorrogó la concesión, se calcula en unos 2,8 millones de euros. La reducción del peaje en esta autopista del Huerna, fue objeto de la Resolución plenaria de la Junta General 90/6, de 26 de octubre de 2006.

En este campo de las infraestructuras, al margen de los retrasos en la ejecución de la autovía del Cantábrico (A-8), el Ministerio de Fomento inició los primeros trámites de estudio para prolongar hacia la costa la autovía A-63, entre Oviedo y La Espina. Desde este último punto, también, la Comunidad Autónoma pretende construir otra autovía hasta Cangas del Narcea (suroccidente regional), que se convertiría en una «vía ecológica de altas prestaciones» hasta llegar al límite con la provincia de León, dado el impacto de la infraestructura en el Parque de Fuentes del Narcea. Desde allí, previo paso por el túnel de Rañadoiro (ya en construcción), la nueva vía llegaría a Toreno, población leonesa ya unida por autovía con Ponferrada (El Bierzo). Las autoridades castellano-leonesas han reprochado en varias ocasiones una falta de cooperación del Principado y del Ministerio de Fomento a la hora de fijar el trazado y han manifestado su deseo de que tal eje una, primordialmente, las comarcas mineras de Asturias y León, pasando por Villablino. La importancia de esta obra llevó incluso a que, a comienzos de año, la patronal de la construcción ofreciera adelantar dinero para la financiación de la infraestructura. La prolongación hacia el sur de la autovía Oviedo - La Espina, también fue objeto de la Resolución plenaria de la Junta General del

yada por Izquierda Unida, pese a las críticas verbales vertidas por responsables de esta formación. Sí se produjeron comparecencias y, el 27 de septiembre, el Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras, hubo de justificar ante la Cámara el desembolso en publicidad que la empresa regional SEDES había realizado para promocionarse en dicha publicación.

Principado 67/6, de 2 de febrero de 2006, adoptada a instancias del Grupo Popular, en la que se insta al Ejecutivo a una política coordinada con el ministerio y la comunidad limítrofe a efectos de lograr la conexión del suroccidente asturiano con la autopista Madrid-La Coruña (AP-6) a la altura de Ponferrada.

El dato objetivo más importante, al margen de la producción normativa de los poderes autonómicos, es, sin duda, la consecución de la primera fase de las transferencias en materia de medios materiales de la Administración de Justicia y el acuerdo, pendiente aún de la publicación del traspaso, de la cesión de las cuencas fluviales intracomunitarias.

En los dos últimos meses del año se generó un conflicto, inicialmente extra judicial, con la Región de Murcia, a cuenta de la utilización ocasional y al final de una frase contenida en un spot promocional, de la expresión «paraíso natural» referida a su territorio. El Principado, a través de la Consejera de Cultura, Comunicación Social y Turismo, dirigió, sin éxito, un requerimiento amigable al Ejecutivo murciano para que retirase dicha campaña, al entender que la posesión legal de la marca «paraíso natural» por el Principado de Asturias, desde 1985, le garantizaba el derecho a su uso exclusivo. Dicha marca y su logo característico, con un ventanal trifórico prerrománico y fondos verdes, fue diseñado por el artista catalán Arcadi Moradell por encargo del Ejecutivo asturiano, que lo convirtió en su distintivo único a efectos turísticos y culturales. La derivación judicial del tema será aspecto a abordar en la crónica del siguiente ejercicio.

Producción legislativa

Además de la preceptiva Ley de Presupuestos para 2007⁴ y su Ley de Acompañamiento,⁵ cuya aportación más destacada es la rebaja del Impuesto de Sucesiones, que exime, de hecho, las bases imponibles que no superen los 125.000 euros,⁶ deben reseñarse importantes leyes en materia de estadística, de carreteras (la anterior ley databa de 1986), de cooperación al desarrollo, de medios de comunicación social y de somunicación y publicidad institucionales.

La Ley 7/2006, de 3 de noviembre, de Estadística, amén de regular el secreto estadístico y la protección y conservación de datos de esta naturaleza, crea, como organismo autónomo, el Instituto Asturiano de Estadística (IAE), sin perjuicio de la subsistencia de la antigua Sociedad Asturiana de Estudios Económicos e Industriales (SADEI), empresa de capital íntegramente regional, que seguirá realizando los trabajos que le sean encomendados por los servicios y organismos estadísticos del Principado.

4. Ley 10/2006, de 27 de diciembre.

5. Ley 11/2006, de 27 de diciembre, de Medidas Presupuestarias, Administrativas y Tributarias de Acompañamiento a los Presupuestos Generales para 2007. La Rectificación de errores de esta Ley fue insertada en el diario oficial de la Comunidad Autónoma, el 19 de enero de 2007.

6. Siempre que el patrimonio preexistente del heredero no supere los 402.678,11 euros.

La *Ley 8/2006, de 13 de noviembre*, de Carreteras,⁷ aborda con nuevos planteamientos de programación, planificación y coordinación con las políticas urbanísticas y ambientales, la construcción y explotación de nuevos caminos públicos. La Ley contempla el régimen de carreteras regionales, comarcales y locales, así como de los caminos rurales construidos por el Principado y, junto a autopistas, autovías y carreteras convencionales, incluye la figura de los corredores, análogos a las vías rápidas estatales. La norma, de notable extensión y prolijidad, ofrece aportaciones de interés en cuestiones como la planificación autonómica y municipal de carreteras o la cooperación entre las diversas Administraciones Públicas.

Por su parte, la *Ley 4/2006, de 5 de mayo*, de Cooperación al Desarrollo, cuya justificación se vincula al Preámbulo de la Constitución –voluntad de colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la tierra–, establece once principios orientadores de la política de cooperación, seis objetivos, cuatro prioridades geográficas y diez prioridades sectoriales. Se instituye un Plan Director de Cooperación y se regula, entre otras, la figura de las ONGD y el registro público en que han de inscribirse.

Uno de los puntos programáticos en los que venían, desde hace años coincidiendo las distintas fuerzas políticas, era la conveniencia de aprobar una ley de publicidad institucional que evitara los excesos propagandísticos sufragados con fondos públicos. La *Ley 6/2006, de 20 de junio*, de Comunicación y Publicidad Institucionales, aunque con alguna carencia en lo tocante a posibles sujetos interpuestos, es de aplicación a todas las entidades públicas, organismos, empresas públicas y órganos estatutarios no administrativos.

En fin, en el campo de la comunicación, la *Ley 2/2006, de 16 de febrero*, modificó la Ley 2/2003, de 17 de marzo, de Medios de Comunicación Social, tanto para evitar el bloqueo del Consejo de Administración del Ente Público de Comunicación del Principado –lo que había generado el Grupo Popular al negarse a proponer candidatos–, como para dar nueva regulación al personal del ente público y de las sociedades gestoras y filiales, incluyendo la selección del mismo.

También se han producido modificaciones legales en el régimen del Consejo Consultivo y de la Sindicatura de Cuentas y, en fin, se han promulgado dos leyes afectantes a espacios naturales protegidos.

En lo que concierne a los *órganos auxiliares*, el Consejo Consultivo vio modificada, una vez más, su norma reguladora, mediante *Ley 1/2006, de 16 de febrero*, que se limitó a establecer la cuantía mínima de los seis mil euros en los expedientes de responsabilidad patrimonial a dictaminar preceptivamente por dicho órgano. La reforma sigue la misma línea que, para el Consejo de Estado, fijó la Ley Orgánica 3/2004, de 28 de diciembre y que ha sido igualmente adoptada por otras Comunidades Autónomas. Por otra parte, el Decreto 41/2006, de 11 de mayo, retocó el Reglamento de Organización y Funcionamiento de dicho Consejo Consultivo, para adecuarlo a la reforma legal antedicha.

7. La rectificación de errores se publicó en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias*, el 14 de diciembre de 2006.

La modificación afectante a la Sindicatura de Cuentas (Ley 3/2006, de 10 de marzo), tuvo una génesis mucho más convulsa, como ya se ha indicado con anterioridad. Los cambios introducidos refuerzan la posición tutelar de la Mesa de la Cámara a la hora de dar la publicidad preceptiva a los actos y disposiciones de la Sindicatura, obligan a someter el régimen del personal a la legislación de la Administración del Principado y tasan, presupuestariamente, las retribuciones de síndico mayor y síndicos, así como del secretario general, haciéndolas equivalentes, respectivamente, a las de consejero, viceconsejero y secretario general técnico. Esta reforma fue complementada al final del ejercicio, al disponer la Ley 11/2006, de 27 de diciembre –de Acompañamiento Presupuestario–, en su artículo 2, la creación y requisitos de acceso del Cuerpo de Auditores de la Sindicatura de Cuentas (Grupo A).

En cuanto a la normativa de espacios naturales protegidos, como más adelante se precisará, se ha declarado, por *Ley 5/2006, de 30 de mayo*, el Parque Natural de las Ubiñas-La Mesa, que abarca parte de los concejos de Lena, Quirós y Teverga, en el sur de la Asturias central, por la representatividad de sus ecosistemas y la singularidad de su flora (en la que abundan tejos, encinas carrascas o acebos) y de su fauna (con presencia de osos pardos, martas, armiños, ginetas, gatos monteses, zorros, desmanes o nutrias). También, por *Ley 9/2006, de 22 de diciembre* –publicada ya en 2007– se modificó en un aspecto concreto la Ley de Protección de los Espacios Naturales, a fin de que los conservadores de los mismos puedan ser designados entre funcionarios de cualesquiera de las administraciones públicas y no sólo de la del Principado.

Reforma estatutaria y dictamen del Consejo Consultivo

Como ya se ha dado cuenta, las dos fuerzas cogobernantes decidieron finiquitar los trámites encaminados a la reforma del Estatuto asturiano al constatar, el diez de octubre, la imposibilidad material y aritmética de obtener el respaldo preceptuado en el propio texto a reformar.

Entre los documentos *reciclables* cuando tal proceso se reanude, se encuentra, muy destacadamente, el *Dictamen 93/2006, de 15 de junio*, del Consejo Consultivo, que, en cerca de doscientas páginas, trató de dar respuesta a diversos interrogantes planteados por el Gobierno que, desde el ejercicio anterior, ya contaba con los informes de una Comisión de Expertos acerca del balance y perspectivas del actual Estatuto. El Dictamen fue aprobado por cuatro votos contra uno,⁸ emitiéndose un voto particular motivado en la improcedencia de la emisión de un dictamen facultativo, que comprometería el papel futuro del Consejo, en vez de haberse solicitado, preceptivamente, el parecer sobre un anteproyecto de reforma estatutaria.

Entre las cuestiones planteadas desde el ejecutivo al órgano dictaminador, se encontraba la trascendencia jurídica de la distinción constitucional entre región y nacionalidad; la denominación más correcta de la Comunidad Autónoma; el

8. El voto negativo fue emitido por el Vocal nombrado a propuesta del Partido Popular.

refuerzo expreso de sus límites territoriales ante la presión expansionista del nacionalismo gallego; la eventual oficialidad del bable; la posibilidad de que el Estatuto reforzara las exigencias de solidaridad al abordar la financiación; la procedencia o no de otorgar capacidad plena al Gobierno para disolver la Junta General y convocar elecciones por mandatos completos; el blindaje de competencias ante eventuales limitaciones futuras por vía de legislación básica; la viabilidad de asumir mimética y automáticamente –según el precedente valenciano– competencias incluidas en otros estatutos y, en fin, la extensión o reinterpretación de las atribuciones básicas estatales sobre el régimen local, así como determinadas peculiaridades de la organización supramunicipal asturiana o la concreción de localización de las sedes de instituciones autonómicas.

Puede sorprender que el Gobierno inquietara acerca de la pertinencia de blindar los linderos administrativos ante posibles injerencias de otros Estatutos. Pero, como ya se señaló en el *Informe* de 2005, las pretensiones estatutarias del Bloque Nacionalista Galego pasaban por fijar un procedimiento de anexión de los municipios más próximos de Asturias y León. Ya en vísperas de la séptima cumbre astur-gallega, iniciada en Santiago el 29 de enero, el BNG asumió públicamente que los concejos asturianos de la franja Navia-Eo no tenían intención alguna de cambiar de Comunidad. Posición que más tarde trasladaría a su matizada propuesta estatutaria. Más beligerante permaneció esta fuerza en el tema de la declaración inmediata de cooficialidad de lo que los lingüistas denominan gallego-asturiano, al encontrarse con un aliado exterior: el Congreso de los Diputados, el 22 de marzo, con los votos de PSOE y PP, hubo de rechazar una proposición de ley de Esquerra Republicana de Catalunya, acerca de la protección y promoción de las lenguas españolas distintas del castellano, en la que se incluía la oficialidad inmediata de esta modalidad lingüística, al margen del Estatuto de Autonomía asturiano. Pero, además, como hemos señalado recientemente,⁹ hay que plantearse que, aunque estatutariamente se hable de «lenguas propias», los territorios no son «dueños» exclusivos de las lenguas, aunque dispongan de competencias tuitivas sobre las mismas. ¿Es sólo de Cataluña el catalán, o es de todos los pueblos hablantes de este idioma? La variedad galaica que se habla en El Bierzo o la aún más peculiar que se conserva en el extremo occidental de Asturias e, incluso, en pueblos aislados de Extremadura,¹⁰ podrán, filológicamente, asirse a la familia galaico-portuguesa, pero no son patrimonio de Galicia, sino de sus parlantes. Cada territorio tiene sus peculiaridades; no es uniforme. Y esa diversidad, igual que ocurre a nivel estatal o continental, es lo que otorga carácter identificador propio.

9. TOLIVAR ALAS, Leopoldo, «La extraterritorialidad de la oficialidad», en *Estudios jurídicos sobre el estatuto jurídico de las lenguas en España*, coordinado por J.M. PÉREZ FERNÁNDEZ, Atelier, Barcelona, 2006, págs. 186 y sig.

10. La variedad dialectal conocida como *a fala*, que se conserva en Erjas, Valverde del Fresno y San Martín de Trevejo, también penetrada por el asturleonés, saltó a los medios de comunicación a mediados de abril de 2006, por la contundente reacción del Ejecutivo autónomo de Extremadura a las pretensiones de regulación y comunicación instadas desde Galicia por el Bloque Nacionalista Galego. El día 23 de dicho mes, la Xunta de Galicia exigió al Presidente extremeño disculpas oficiales por manifestar que *a fala* ni era gallego ni mucho menos un patrimonio a proteger desde aquella Comunidad.

En todo caso, el dictamen recuerda la indisponibilidad de un Estatuto de Autonomía para modificar los linderos de un territorio vecino, con la inherente conclusión de la innecesariedad de precisar, en un nuevo texto de autogobierno, los límites seculares de Asturias.

El informe, de innegable valor jurídico en su conjunto, presenta alguna desproporción visible en el tratamiento de los temas abordados, mostrando una hipertrofia notable la extensísima sección dedicada al espinoso tema del bable o una prolijidad, tal vez innecesaria, en lo tocante a los supuestos y mecanismos de reforma estatutaria.

Puede resultar especialmente chocante el que el Gobierno asturiano se pregunte por la denominación de la Comunidad. La razón de ser se encuentra en el planteamiento realizado por el Consejo de Estado, en su dictamen de 16 de febrero de 2006, acerca de la reforma constitucional. El máximo órgano consultivo estatal, como es sabido, propuso que la denominación expresa de las Comunidades Autónomas en la Constitución, según el propósito del Gobierno, se plasmará en un artículo 143 que diría: «Para realizar el derecho de nacionalidades y regiones a gozar de autonomía en la gestión de sus intereses, asegurar la solidaridad entre ellas y hacer más eficaz la acción de los poderes públicos, España se organiza territorialmente en las siguientes Comunidades Autónomas: País Vasco, Cataluña...» Es decir: se utilizaría el orden cronológico de aprobación de los Estatutos y podría utilizarse, con el castellano, el nombre de la Comunidad en su lengua autóctona oficial. Pero —y esto es lo que ha suscitado rechazo en diversos sectores asturianos—, el Consejo de Estado propone usar sólo el nombre propio y no la denominación estatutaria, en el caso del Principado de Asturias, la Región de Murcia y la Comunidad de Madrid, por razones de simplificación y por carecer el añadido estatutario de efectos jurídicos. Diversamente, opta por conservar el término adjetivado de *Comunidad Valenciana*, así como el de Comunidad Foral de Navarra, expresión de trascendencia jurídica de la que no se puede prescindir, según el Consejo. Aunque la cuestión semántica aquí tiene escasa relevancia, algún autor ha recordado al órgano consultivo que, aunque la Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales (Disposición Adicional Primera), llama, en la actualidad, a Navarra sin más calificativos, aunque reconociéndole sus órganos forales en la controvertida Disposición Transitoria Cuarta. Y, que, diversamente, obviar que «Principado de Asturias» tiene apoyo constitucional, dada la mención expresa del artículo 57.2 al título del heredero de la Corona, o es un *lapsus calami* o equivale a entender que el Príncipe ostenta títulos simbólicos sin correspondencia territorial. Es cierto que Asturias no estaba obligada a denominarse oficialmente «Principado», pero no lo es menos el arraigo de esta fusión de tradición histórica y entidad política, por lo que el criterio del Consejo no parece muy sólido y, en todo caso, se ha entendido como descortés con Asturias, al no parecer parangonable suprimir «región» o «comunidad» a prescindir de «Principado», y también, quizá, con el propio heredero. El Consejo Consultivo de Asturias ha venido a entender igualmente incorrecta esta denominación sugerida desde el Consejo de Estado.

Justicia y seguridad en el Principado

Al formarse el Gobierno de coalición en Asturias, tras las elecciones de 2003, Izquierda Unida se hizo responsable, en sólo dos Consejerías, de cinco sectores diferenciados, lo que llevó a crear departamentos con atribuciones muy heterogéneas y, en ocasiones, expresión de disfuncionalidades con otros departamentos próximos.

Una de estas carteras, la de Vivienda y Bienestar Social, se veía por una parte desgajada de las políticas urbanísticas generales y de las sociedades más importantes en materia de promoción y gestión de vivienda, que permanecían en la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras, en tanto que de la Asistencia Social y Protección de Menores se restaba, como aquí se verá, la atribución concerniente a la privación de libertad de jóvenes infractores, que se confiaría al área de Justicia.

La otra Consejería en manos de IU era, justamente, la que aglutinaba *Justicia, Seguridad Pública y Relaciones Exteriores*. Pero, pese a tan larga denominación, hasta 2006 habría que hablar de un órgano con escasas atribuciones (*relaciones con la Justicia, bomberos, protección civil, coordinación de policías locales y relaciones externas, especialmente con las comunidades asturianas asentadas fuera del Principado*). Es a partir del año que se glosa cuando esta consejería adquiere un peso capital en la estructura de la Administración regional. Muy especialmente, tras la demorada transferencia de los medios materiales y económicos al servicio de la Administración de Justicia¹¹ y tras la adscripción de una Unidad del Cuerpo Nacional de Policía a la Comunidad Autónoma. El mismo organigrama de la Consejería, hubo de ser modificado mediante Decreto 107/2006, de 29 de julio. Examinaremos separadamente estos incrementos atributivos.

Administración de Justicia

Tras una negociación de años, que, incluso en febrero de 2006 pareció abortada cuando el Ministerio de Economía y Hacienda manifestó reparos a la valoración de la transferencia, por Real Decreto 966/2006, de 1 de septiembre, se pasaron al Principado funciones y servicios de la administración del Estado, en materia de provisión de medios materiales y económicos para el funcionamiento de la Administración de Justicia. El Principado cuantificó en unos 40 millones de euros anuales el coste de la Justicia en Asturias, pero debe tenerse en cuenta, por una parte, que la transferencia del personal funcionario se aplazó, en principio, hasta 2007 y por otra, que la Administración General del Estado ha de afrontar inversiones ya comprometidas con anterioridad a la transferencia, como el nuevo Palacio de Justicia de Gijón, la rehabilitación de diversos edificios judiciales en Oviedo o el Instituto de Medicina Legal. Finalmente, la financiación en euros de 2006, correspondiente al coste efectivo anual de lo asumido, ascendió a 16 millones y medio.

11. Así como del personal laboral y el personal de la Gerencia Territorial de Justicia de Asturias.

Aun cuando en este primer Real Decreto sólo se contempla como transferido al personal laboral y al de la Gerencia Territorial del Ministerio, la Consejería, en este caso de Economía y Administración Pública, actuó con prontitud y aprobó la Resolución de 12 de diciembre de 2006, por la que se inicia el expediente de integración en los Cuerpos y Escalas de la Administración del Principado del personal contemplado en la disposición de transferencia.

En el campo de los medios materiales, la Comunidad Autónoma, de manera aún más urgente, aprobó el *Decreto 103/2006, de 20 de septiembre*, mediante el cual se adscribieron, obviamente, a la Consejería de Justicia, Seguridad Pública y Relaciones Exteriores, las funciones y servicios transferidos al Principado en aspectos instrumentales de la Justicia. Dos meses antes, incluso, como ya se ha señalado, dicho departamento se había adelantado a modificar su estructura básica para acoger las atribuciones que luego se le efectuarían.

Seguridad pública

Siguiendo el precedente marcado en otras Comunidades Autónomas sin policía propia, para dar efectividad a la competencia estatutaria relativa a la vigilancia y protección de edificios e instalaciones del Principado,¹² el 28 de julio de 2005 se firmó el correspondiente Convenio de colaboración entre el Ministerio del Interior y la Comunidad Autónoma,¹³ en el que se preveía que, en el plazo de seis meses a contar desde la firma del mismo, la Administración estatal adscribiría al Principado una Unidad del Cuerpo Nacional de Policía, compuesta, inicialmente, por 70 agentes. También se prevé que algunos de estos funcionarios desarrollen labores de escolta de altos cargos, supuesto para el que su ámbito territorial de actuación no será sólo el regional sino que abarcará a todo el Estado.

En las mismas fechas, se suscribió y publicó otro Convenio con los mismos intervinientes, extendiendo las funciones de la referida unidad policial a la inspección y control del juego organizado por la Comunidad Autónoma¹⁴ y destinando específicamente a 8 agentes para tal finalidad.

A lo largo de 2006 se realizó el despliegue acordado, debiendo recordarse que el 22 de febrero de dicho año abrió las puertas, tras una controvertida tramitación, el casino de Asturias, radicado en Gijón.¹⁵

También en 2006, concretamente el 7 de octubre, se firmó un tercer Convenio de colaboración en esta materia, para la utilización del Servicio de Radioco-

12. Art. 10.1 del Estatuto de Autonomía de Asturias.

13. Publicado por Resolución de 5 de septiembre de 2005, de la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior, en el BOE de 20 de septiembre del mismo año.

14. Art. 37 de la Ley 3/2001, de 4 de mayo, de Juego y Apuestas del Principado de Asturias.

15. Por Decreto 7/1998, de 19 de febrero, se aprobó el Reglamento de Casinos de Juego del Principado. Posteriormente, el Decreto 95/2002, de 18 de julio estableció el Catálogo de Juegos y Apuestas del Principado de Asturias.

municaciones Digitales de Emergencia del Estado por parte de la Unidad del Cuerpo Nacional de Policía adscrita a la Comunidad Autónoma.¹⁶

Al lado de esta seguridad pública, largamente reivindicada, el Decreto 100/2006, de 6 de septiembre, reguló los servicios de vigilancia y seguridad en los espectáculos públicos y actividades recreativas y el ejercicio del derecho de admisión. El reglamento define este servicio de vigilancia y seguridad, el prestado por vigilantes de seguridad integrados en empresas privadas del sector, debidamente autorizadas e inscritas en el Registro específico del Ministerio del Interior, que contratadas por el titular del establecimiento, local o instalación o por el organizador de un espectáculo o actividad recreativa, tienen encomendadas las labores de vigilancia, seguridad y protección de los bienes y asistentes, tanto en el interior como en el exterior contiguo siempre que sea de dominio privado. El derecho de admisión se articula a partir de unas limitaciones o prohibiciones generales de acceso y permanencia en los establecimientos públicos y en unas condiciones específicas que los titulares de locales deberán someter a autorización y visado de la consejería competente.

Jóvenes y medidas privativas de libertad.

También desde la Consejería de Justicia, Seguridad Pública y Relaciones Exteriores se promovió la expedición del *Decreto 40/2006, de 4 de mayo*, aprobatorio del Reglamento de organización y funcionamiento de los centros específicos para la ejecución de medidas privativas de libertad de menores y jóvenes infractores, como expresión de las competencias ejecutivas de la Comunidad Autónoma derivadas de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores. Estos centros específicos, en función de su titularidad, podrán ser propios de la Comunidad Autónoma o de entidades públicas o privadas, sin ánimo de lucro, colaboradoras de aquélla.

En fin, por la misma consejería, mediante *Resolución de 3 de febrero de 2006*, se aprobó la regulación de las actuaciones de seguimiento, orientación y apoyo a los procesos de reinserción de menores y jóvenes infractores, posteriores al cumplimiento de medidas judiciales y extrajudiciales.

Protección social

Sin abandonar los temas concernientes a la edad, aunque en este caso la referencia es a los ancianos y personas mayores judicialmente declaradas incapaces, a propuesta de otra consejería –la de Vivienda y Bienestar Social–, se aprobó el *Decreto 21/2006, de 2 de marzo*, por el que se regula la constitución y el funcionamiento de la Comisión de Tutelas del Principado.

La misma Consejería de Vivienda y Bienestar Social promovió, en el marco general de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, la expedición del *Decreto*

16. Resolución de 16 de octubre de 2006, de la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior (BOE de 28 de octubre).

90/2006, de 20 de julio, por el que se regula el procedimiento de concesión de las ayudas previstas en el artículo 27 de dicha ley orgánica, en materia de protección integral contra la violencia de género.

Sanidad

En el campo de la salud pública debe reseñarse, por su impacto social, la huelga del personal sanitario, fundamentalmente médico, desplegada entre el 27 de octubre y el 2 de noviembre. En esta última fecha la consejería competente y el Sindicato Médico Profesional de Asturias firmaron un acuerdo, satisfactorio para los convocantes, acerca de la carrera profesional, las retribuciones¹⁷ y el tratamiento *universal* de los facultativos (que incluye al personal estatutario, funcionario, laboral y a los médicos de cupo y zona). La administración obtiene por su parte el compromiso de más horas de trabajo vespertino y un abaratamiento de costes, derivado de la preferencia por la receta de fármacos genéricos. Igualmente, el personal aceptó la reversibilidad de la carrera, o pérdida de niveles previamente adquiridos en un ciclo profesional de cuatro grados determinados por quinquenios. Los médicos también serán periódicamente evaluados en tres aspectos, el primero de difícil concreción jurídica y fácil utilización política: compromiso con la organización, dominio profesional e investigación y docencia.

Tras este éxito negociador, otros colectivos del mundo sanitario han planteado similares reivindicaciones. A comienzos de 2007, se encontraba activa una huelga intermitente del personal auxiliar.

En el mismo ámbito, el Servicio de Salud del Principado de Asturias (SESPA), aprobó la *Resolución, de 8 de mayo de 2006*, por la que se regulan las medidas de acción social de los trabajadores de dicho servicio.

Desde el punto de vista normativo, habida cuenta del retraso en la tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley de ordenación farmacéutica, a consecuencia de la presentación de una enmienda a la totalidad por parte del Grupo Popular y del debate público generado por sus medidas más discutibles, tal vez la disposición más importante aprobada en el ejercicio haya sido el *Decreto 53/2006, de 8 de julio*, por el que se regula –exhaustivamente– la autorización de centros y servicios sanitarios. Disposición pronto matizada en lo tocante a centros de reconocimiento, salud mental y psicología clínica, por el *Decreto 99/2006, de 6 de septiembre*.

Sin afectar a las grandes áreas de salud, de vocación comarcal, pero incidiendo en una mejor atención a los usuarios en las Zonas Básicas, Centros de Salud y Consultorios Periféricos, se modificó el Mapa Sanitario de Asturias mediante *Decreto 80/2006, de 29 de junio*.

17. Con incrementos que pueden llegar a los 12.000 euros anuales. Desde la firma, se produjo un aumento de 400 euros en concepto de productividad variable, duplicable en 2007 y consolidable, en 2008, como concepto propio en la nómina. Posteriormente se examinará un nuevo modelo de incentivos. También se contemplaron medidas con respecto al personal interino y eventual.

Régimen local

Pese al interés del Ejecutivo y al compromiso plasmado en el pacto de gobierno de 2003, de elaborar una ley propia de régimen local y aún cuando llegó a constarse con algún documento prelegislativo al respecto, la evidencia acabó convenciendo a los responsables políticos de que no era el momento más oportuno para enviar un proyecto legislativo a la cámara regional. En el *Informe sobre balance y perspectivas del estatuto de autonomía*, de 2005, encargado por el Gobierno a una Comisión de Expertos, ya se señalaba, a modo de consejo:

«El Principado de Asturias que, desde la reforma estatutaria operada por Ley orgánica 1/1994, de 24 de marzo, pudo haber elaborado su propia Ley de Régimen Local, en desarrollo de la básica estatal, tiene en perspectiva, como consecuencia de los últimos pactos de Gobierno, la elaboración de una norma de estas características en la presente legislatura. Siendo de notoria conveniencia la aprobación de una Ley local privativa del Principado sería de todo punto deseable, para no promulgar un texto legal que se quedara inmediatamente obsoleto, aguardar a la reforma estatutaria que, como diremos a continuación, debe pronunciarse con rotundidad sobre el modelo territorial. De otra parte, la ya avanzada redacción de los documentos sobre los que girará la modificación del Estatuto catalán apuestan por una «relectura» constitucional en este ámbito, entendiendo que el frágil engarce de la regulación básica sobre régimen local al artículo 149.1.18ª CE,¹⁸ facilitan una mayor amplitud de los títulos autonómicos al respecto, singularmente si éstos se configurar como hechos diferenciales de la Comunidad, en la línea de la jurisprudencia constitucional representada por las SSTC 27/1987, 214/1989 y 109/1998. Huelga señalar que, de prosperar, como es muy posible, esta pretensión, miméticamente todas las Comunidades Autónomas se llamarían a mayores competencias y la futura Ley estatal vería adelgazados sus actuales pilares básicos. Por todo ello parece juicioso aguardar al esclarecimiento de este panorama antes de elaborar la esperada Ley de Régimen Local de Asturias».

El aludido modelo territorial sobre el que la reforma estatutaria debería «pronunciarse con rotundidad», parte, como es sabido, de una división preceptiva en comarcas, que nunca se ha implantado, y de un reconocimiento, facultativo, de la parroquia rural. Las comarcas, inéditas pese al desarrollo y matización del artículo 6 del Estatuto que se contienen en la *Ley 3/1986, de 15 de mayo*, podrían, en efecto, tener un tratamiento *no necesario* o incluso desaparecer, como algún autor ha sugerido, en la próxima redacción estatutaria y el propio Consejo Consultivo ha recomendado en su *Dictamen 93/2006, de 1 de junio*.

No obstante, el marco comarcal –que no la entidad local–, sigue siendo un caballo de batalla continuo para la administración regional en los mapas sanitario, escolar o asistencial. También en el urbanístico: el 26 de abril, trascendía la redacción inicial de un documento de *Ordenación del Territorio del Principado*, donde se estructuraba, a efectos de cohesión de los futuros instrumentos de planeamiento, la superficie regional en trece ámbitos comarcales.¹⁹ Una iniciativa

18. En lo tocante a «bases del régimen jurídico de las administraciones públicas».

19. Estos ámbitos comarcales serían: Oscos-Eo; Cuencas del Navia y Porcía; Suroc-

que, al margen de su bondad intrínseca a los efectos del sector en que se elabora, puede ser un embrión de otras articulaciones más ambiciosas en el futuro. Pese a todo, la percepción generalizada es que, hoy por hoy, aun existiendo comarcas naturales claramente diferenciadas, no parece factible progresar hacia su conversión en entidades públicas, por trabas y reticencias localistas de muy diversa etiología, debiendo los poderes públicos resignarse a la utilización de estos marcos geográficos a efectos de estructurar la administración periférica, impulsar medidas desconcentradoras y preservar su cohesión ambiental y urbanística.

En lo tocante a las entidades inframunicipales, es de destacar, por el retraso con el que se aborda esta transformación, la aprobación del *Decreto 123/2006, de 14 de diciembre*, que reconoce personalidad jurídica de parroquia rural a la antigua entidad local menor de Leitariegos (concejo de Cangas del Narcea); todo ello a los veinte años de promulgarse la *Ley 11/1986, de 20 de noviembre*.²⁰ El Estatuto asturiano –como el de Galicia²¹– contempla la figura de las parroquias rurales. No las reconoce directamente sino que, por remisión, ordena el ulterior reconocimiento de la personalidad jurídica, esto es jurídico-pública, de las mismas «como forma tradicional de convivencia y asentamiento de la población asturiana». No es lugar éste para volver sobre el origen de estas figuras,²² pero sí conviene, ante la eventual reforma estatutaria, formular algunas interrogantes. Fundamentalmente, dos: ¿ha sido, hasta la fecha, una fórmula satisfactoria para los intereses vecinales y para la organización local, la constitución de parroquias rurales? Y, en su caso, ¿es posible y aconsejable su extensión por toda la geografía asturiana? La primera respuesta puede medirse en términos cuantitativos y cualitativos. Por número, las parroquias reconocidas han sido muy pocas y la mayoría, procedentes de la conversión en tales de las antiguas entidades locales menores, de acuerdo con la *Disposición Transitoria 1ª de la Ley asturiana 11/1986, de 20 de noviembre*, en relación con el artículo 45 LBRL. Desde el punto de vista de la calidad democrática y aun cuando la burocracia añadida un peldaño más a los niveles administrativos, no puede negarse que existe un nuevo nivel de representatividad elegido por votación directa de los vecinos (art. 15 de la ley asturiana), lo que supone, también, una interlocución cualificada, de cara a la resolución de los asuntos de la parroquia, ante el propio ayuntamiento u otras instancias. La perspectiva, desde los consistorios, puede ser otra, singularmente si no coincide el color político del alcalde con el del presidente de la parroquia. En todo caso conviene ya adelantar que la heterogeneidad de las actuales parroquias rurales propicia escenarios de relaciones bien diferentes. Luego nos referiremos a la adjetivación de rurales de las parroquias, pero valga ya de ejemplo de la diversidad el que, aunque el articulado de la ley prohíbe que se constituyan

cidente; Valle del Ese; Camín Real de la Mesa; Bajo Nalón; Avilés; Gijón-Peñas; Oviedo y Centro; Montaña Central; Valle del Nalón; Comarca de la Sidra y Los Picos-Oriente.

20. De reconocimiento de la personalidad jurídica de la parroquia rural.

21. Artículos 27.2 y 40.3 del Estatuto gallego. Desde el 29 de diciembre de 1983, Galicia dispone de su peculiar Ley de Parroquias. Sobre el alcance del legislador autonómico al respecto, véase la STC 214/1989, de 21 de diciembre.

22. Vid. TOLIVAR ALAS, L., “La descentralización municipal: el modelo de parroquias rurales”, *Documentación Administrativa* n° 228, INAP, Madrid, 1991, págs. 113-144.

estas entidades en núcleos donde las edificaciones tengan «características, volumetría y altura típicamente urbanas» (art. 3), por vía de la citada Transitoria se han reconocido como parroquias varios núcleos con modernas y altas construcciones en propiedad horizontal y donde hace tiempo que la «agricultura y ganadería» no son ya los «sectores productivos» preponderantes. Sobre si es factible y recomendable su generalización por todo el territorio asturiano, debemos adelantar que es otra de las cuestiones que debe plantearse no el legislador autonómico en una ley ordinaria, sino los órganos encargados de reformar el Estatuto de Autonomía. A tal respecto parece oportuno destacar:

a) Cuando el Estatuto habla de las parroquias rurales como «forma tradicional de convivencia y asentamiento» (art. 6.2) se está refiriendo a una estructura, de origen eclesiástico, con una evolución bien estudiada por la doctrina, muy propia de un territorio con una gran diseminación edificatoria y múltiples núcleos de población apartados de la capital municipal. Una estructura social que ha calado en la mentalidad de los habitantes de esta comunidad que, antes que del Concejo correspondiente, suelen identificarse como de su concreta parroquia.

b) Pareciendo innegable lo que se acaba de señalar, esta particularidad es común a toda la geografía asturiana.

c) El calificativo de «rurales» es, sin embargo, limitativo, además de no respetarse en muchos casos como ya se ha dicho. También en los grandes municipios existen núcleos separados e, incluso, en las grandes conurbaciones existen barrios o *parroquias* que conservan una marcada identidad, pese al expansionismo absorbente de la ciudad y que, al no contar ya con los elementos tópicos de la ruralidad no pueden organizarse bajo estructura parroquial. No deja de ser una paradoja difícilmente justificable que en los municipios de gran población se contemple, como fórmula máxima de desconcentración, la implantación necesaria de distritos, presididos por un concejal,²³ en tanto que, en un pequeño municipio, sí pueden existir entidades personalizadas bajo la forma de parroquias, regidas por representantes libremente elegidos.

d) Para salvar el absurdo anterior una solución, ya apuntada años atrás, sería la de referirse a estas entidades inframunicipales con la denominación genérica de «parroquias administrativas», lo que permitiría que, en los núcleos separados o con características propias preservadas pese a la absorción de la malla urbana, y donde ya no se dan los estándares de ruralidad, pueda, sin embargo, descentralizarse el municipio. La adjetivación de «rurales» podría conservarse, a efectos de protección y fomento específicos, para aquellas entidades que realmente lo fueran. Por ejemplo, por estar inscritas en el Catálogo de Núcleos Rurales conforme a la legislación urbanística del Principado. Lo que tiene poco sentido es que sólo los núcleos con características agropecuarias puedan ser autónomos y que, para colmo, por vía de una Transitoria, una buena parte de dichas entidades de población ya hayan perdido tal carácter.

En todo caso, dadas las peculiaridades orográficas e históricas de la Comunidad, así como los flujos migratorios internos y, en suma, el despoblamiento de

23. Art. 123 LBRL, añadido por Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local.

núcleos, podría, desde los poderes públicos del principado, ordenarse el estudio de la situación de cada concejo a efectos, en su caso, de propiciar una mayor extensión del modelo de parroquias. Todo ello, claro está, siendo conscientes de la tensión que una medida de tal naturaleza puede generar en los ayuntamientos. Pero frente a este tipo de actuaciones sólo cabe la opción de dejar las cosas como están y mantener las actuales parroquias como reliquias aisladas y románticas de un modelo de asentamiento y convivencia que, sin medidas positivas, acabará por extinguirse pese a ser, ciertamente, un hecho diferencial del territorio y la sociedad de Asturias.

La Junta General del Principado, se ha hecho eco, finalmente, de estas críticas a la inoperancia del modelo y, a propuesta del Grupo Popular y sin aventurar ninguna línea de solución, ha aprobado la *Resolución plenaria 83/6, de 18 de mayo de 2006*, por la que se «insta al Consejo de Gobierno a iniciar los trámites que culminen en la modificación de la Ley reguladora de las parroquias rurales.

Protección ambiental

Espacios naturales protegidos y otras masas forestales

Se ha de reseñar la modificación de la *Ley 5/1991, de 5 de abril*, de Protección de los Espacios Naturales, que, para salvar un problema concreto, se hizo mediante *Ley 9/2006, de 22 de diciembre*, aprobada y promulgada en este ejercicio, aunque no publicada hasta el 4 de enero de 2007. La finalidad de la norma es que los Conservadores de los Parques puedan ser no sólo funcionarios del Principado, sino, también, «de cualquier otra Administración Pública».

Como efecto de las SSTC 194/2004, de 10 de noviembre y 36/2005, de 17 de febrero, la Comunidad Autónoma del Principado aprobó, junto a las de Castilla y León y Cantabria, el 18 de abril, un borrador de organización consorciada para la gestión del Parque Nacional de los Picos de Europa, aún pendiente de transferencia a las citadas Comunidades. El documento, entregado a la Ministra de Medio Ambiente el 2 de junio, parte del mantenimiento del concepto de «unidad ambiental» del parque y de un Consejo de Dirección con tres directores, uno por Comunidad, que rotarán anualmente en la presidencia del órgano colegiado. Igualmente se contempla la composición de la comisión de gestión y de la comisión técnica del consorcio.

En el aspecto orgánico, debe destacarse que el Gobierno asturiano, mediante *Decreto 47/2006, de 18 de mayo*, dotó de regulación al Patronato de la emblemática Reserva Natural Integral de Muniellos. Espacio para el que la Administración regional ha previsto, en 2006, la obtención de permisos de acceso y visita a través del procedimiento informatizado de su página web. La larga lista de espera para acceder a esta reserva es buen exponente del interés que suscita la riqueza vegetal y animal de los bosques y acuíferos que la integran.

Como nuevos espacios naturales, debemos recordar que la *Ley 5/2006, de 30 de mayo*, declaró el Parque Natural de Las Ubiñas-la Mesa (en los concejos de Quirós, Tevera y Lena) y que, por *Decreto 81/2006, de 29 de junio*, se declaró

Monumento Natural la playa de El Espartal, que ya formaba parte de la Red Natura 2000, aprobada por la Directiva 92/43/CEE.

Igualmente, en este subepígrafe, debe reseñarse la aprobación del II Plan Rector de Uso y Gestión y del II Plan de Desarrollo Sostenible del Parque Natural de Redes, efectuada mediante *Decreto 48/2006, de 18 de mayo*. Se trata de un espacio protegido que, por el motivo que seguidamente comentaremos, ha propiciado un interesante debate político, científico y social.

Sin abandonar la protección de la naturaleza, desde la Consejería de Medio Rural y Pesca se aprobó, por *Resolución de 14 de junio de 2006*, un catálogo de medidas en materia de protección de incendios forestales en el territorio del Principado, como derivación de las previsiones urgentes que para esta materia fijó el Real Decreto-Ley 11/2005, de 22 de julio.

Infraestructuras hidráulicas y asunción de cuencas intracomunitarias

A finales de 2005, se produjeron dos hechos vinculados que certificaron la voluntad política de construir un tercer embalse en el Parque Natural de Redes. Concretamente en Caleo (concejo de Caso). El 12 de noviembre de ese año, el Consejo de Ministros aprobaba diversas partidas para estudios y proyectos, entre ellos el de dicho embalse, auspiciado desde la Administración del Principado. El día 30 del mismo mes, la Sociedad Estatal de la Cuenca del Norte (Acunor), formuló el pliego de condiciones para el preceptivo estudio de impacto ambiental, a elaborar en 8 meses a contar desde el momento de la adjudicación del trabajo. Por su parte, la Universidad de Oviedo realizó también una investigación sobre los efectos de dicho pantano en una zona tan sensible del medio natural. Entre sus conclusiones, en la línea de lo aducido por organizaciones ecologistas y parte de la oposición política, se encontraba la incidencia negativa sobre la población de osos del sur oriente de Asturias, que contarían con una barrera más en su tránsito y con una alteración en el hábitat. Justamente, el Gobierno del Principado lleva décadas intentando la comunicación natural entre las poblaciones oseras del oeste (la mayoritaria) y del este de la región, truncada desde hace muchas décadas por diversos factores poblacionales e infraestructurales del centro de la región. Desde la consejería de Medio Ambiente sigue apostándose por este embalse aunque, ante la contestación social y los estudios científicos, se ha anunciado una reducción en las dimensiones de la obra hidráulica; anuncio que, muy posiblemente, tenga un carácter muy provisional y meramente tranquilizador, a expensas de las conclusiones definitivas sobre el impacto del embalse en el ecosistema del Parque.

Inversamente, para hacer frente a la sobrepoblación de otras especies animales, desde la consejería últimamente citada, se adoptó la Resolución de 17 de julio de 2006, aprobatoria del protocolo de actuación para la realización de controles de lobos en Asturias.

El 31 de octubre, el presidente de la Comunidad Autónoma y la Ministra de Medio Ambiente acordaron solventar una de las grandes reivindicaciones de una Comunidad rica en recursos hídricos: el traspaso de las competencias sobre las cuencas hidrográficas intracomunitarias, lo que supondrá la cesión de facultades

sobre 31 ríos y el 70% del demanio que venía gestionando en Asturias la Confederación Hidrográfica del Norte de España, cuya sede radica precisamente en Oviedo. La competencia, prevista en el artículo 11.5 del Estatuto asturiano, aún no se ha materializado en el pertinente Real Decreto, a expensas de solventar en la Comisión Mixta, algunos problemas jurídicos. En el compromiso político figura, como punto fundamental, el traspaso del río Nalón y sus afluentes. Dicho río, hito geográfico e histórico de Asturias, pasó de ser en el siglo XIX el más salmoneo de la Europa del sur a ser, tal vez, el más contaminado y, desde luego, uno de los caudales que más toneladas de carbón ha podido lavar en su curso. Tras la constatación del declive del carbón y la preocupación emergente por la restauración ambiental, programas nacionales de interés comunitario (PNIC) devolvieron el río a unas condiciones de limpieza y salubridad aceptables que han permitido la repoblación progresiva de especies acuáticas, en tanto el lecho del río va descontaminándose progresivamente. El Nalón, que atraviesa 13 municipios (incluido Oviedo) a lo largo de 145 kilómetros, representa el 46% de toda la cuenca fluvial asturiana. Entre los escollos principales a su traspaso se había esgrimido siempre –y aún puede ser motivo de un recurso o conflicto– que, tras su nacimiento en el Puerto de Tarna, atraviesa, como arroyo, siete hectáreas de la vecina provincia de León, por lo que, en sentido estricto, aunque por pocos metros, no es íntegramente asturiano, o, lo que es lo mismo, sus aguas discurren «por más de una Comunidad Autónoma», como señala el artículo 149.1.22ª CE.

Una vez se materialice esta importante competencia (de la que se derivan, entre otras cosas, la asignación y concesión de los recursos hidráulicos para uso doméstico, industrial o hidroeléctrico), sólo quedaría pendiente el traspaso de los ferrocarriles intracomunitarios, estando ya en marcha negociaciones entre la Comunidad Autónoma –que ha puesto en marcha en ejercicios pasados el Consorcio de Transportes de Asturias– y FEVE.

Educación y cultura

Se ha ordenado exhaustivamente el nivel curricular básico de las enseñanzas de idiomas de régimen especial, mediante *Decreto 29/2006, de 6 de abril*. En la misma fecha, el *Decreto 28/2006*, hizo lo propio con las enseñanzas musicales en la especialidad –tan arraigada en Asturias– de Gaita, para los grados elemental y medio, fijando, igualmente, las pruebas de acceso a dicha especialidad.

Como norma de segundo desarrollo –ya existía al respecto el Decreto 24/2004, de 25 de marzo–, una Resolución de la Consejería de Educación y Ciencia, de 5 de abril de 2006, aprobó las normas procedimentales por las que ha de regirse la admisión del alumnado en centros docentes no universitarios, públicos y privados concertados, en el Principado de Asturias.

En el ámbito cultural, coincidiendo con el XXV aniversario de los Premios Príncipe de Asturias, la Comunidad Autónoma, mediante *Decreto 20/2006, de 2 de marzo*, dispuso la aceptación gratuita de anteproyecto y maqueta de un gran centro cultural a construir en la recuperada ría de Avilés y que había sido donada por el arquitecto brasileño Oscar Niemeyer. En principio, el complejo se pensó

idóneo para albergar un museo de los Premios Príncipe, aunque tal destino se diluyó ante la beligerancia de corte local desplegada desde la alcaldía de Oviedo.

Durante 2006, en Gijón, se desarrolló una cuantiosa labor de rehabilitación y adaptación, para diversos usos, del edificio de la antigua Universidad Laboral, el mayor edificio público del franquismo. Las obras, aún inconclusas, albergan entre otros equipamientos, la Radio Televisión del Principado de Asturias, operativa desde 2005. La importancia de la operación y el arraigo del edificio que Luis Moya proyectó en 1948, por encargo de José Antonio Girón de Velasco, han llevado al Principado a adquirir los derechos de propiedad de las marcas «Universidad Laboral de Gijón», «Ciudad de la Cultura de Gijón», «Laboral. Ciudad de la Cultura» y «Laboral. Centro de Arte y Creación Industrial».²⁴

Protección del Bable / Asturiano

Una notable polémica vino a desatar en círculos asturianistas (académicos, jurídicos y políticos), la posición del Consejo Consultivo a propósito de una eventual declaración de oficialidad del asturiano en la reforma del Estatuto de Autonomía.²⁵ El dictamen, tras un pormenorizado relato de la génesis, en 1980, del actual artículo 4, de sus posteriores desarrollos y modificación, así como del distinto alcance de los supuestos contemplados en el artículo 3 de la Constitución, vino a aconsejar el mantenimiento del actual estatus del bable, llamando «la atención del relevante coste económico que entraña la decisión política de implantar la cooficialidad de una lengua propia, sobre todo en el ámbito de la Administración y de la enseñanza». El Consejo reconoce la factibilidad de un cambio estatutario, que tendría «una gran trascendencia», así como que, hipotéticamente, podría considerarse al asturiano «lengua propia (...) como una de las demás lenguas españolas (...), sin que sea por esa razón *lengua cooficial*». E, incluso, admite «que el bable sea proclamado lengua cooficial, si así lo dispone el Estatuto de Autonomía». Pero el órgano consultivo advierte inmediatamente de lo poco pacífico de tal decisión, tanto «por el hecho en sí de la lengua, del debate académico y social sobre su realidad tangible, efectiva como medio de comunicación entre los asturianos», como por «sus consecuencias sociales y sus efectos jurídicos», de difícil reversión.

El Consejo termina apostando por mantener «el pacto estatutario que cristalizó en el artículo 4 del Estatuto con un elevado grado de consenso, que es razonable preservar» y que partía de considerar «que lo que hablan los asturianos como lengua específica de Asturias son modalidades lingüísticas, y por eso se establece entre las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma el fomento y protección del bable en cuanto conjunto de *diversas variantes que, como modalidades lingüísticas se utilizan en el territorio del Principado de Asturias*». La posición del Consejo Consultivo viene a declarar la inexistencia de una unidad lingüística —lo que ha sido objeto de réplica por parte de sectores universitarios— y la inconveniencia de una normalización unificadora.

24. Según ordenó el Decreto 101/2006, de 14 de septiembre.

25. Dictamen 93/2006, de 15 de junio.

En 2006, aunque se observó una cierta ralentización del Plan de Normalización Social del asturiano, se aprobaron, no obstante los topónimos oficiales de los concejos de Gijón²⁶ y Nava²⁷ y se modificaron, a propuesta del ayuntamiento afectado, algunos de los ya aprobados en el concejo de El Franco.²⁸

Función pública

Además de importantes mejoras telemáticas para los interesados en las pruebas de acceso a la función pública regional, se expidió el *Decreto 108/2006, de 5 de octubre*, por el que se adoptan medidas para la mejora de la contratación temporal en la administración autonómica, sus organismos y entes públicos.

En este sector, el Grupo Popular en la Junta General, acusó, el 16 de enero a la Viceconsejería competente y a la dirección del Instituto Asturiano de Administración Pública «Adolfo Posada», de favoritismo en el proceso de selección en propiedad del personal del SERIDA,²⁹ al entender que se consolidaba la casi totalidad del personal que ya prestaba servicios en tal organismo, observándose, según la denuncia, «un porcentaje llamativo» de personas afiliadas al partido mayoritario en la Comunidad.

Medio rural y pesca

En materia de ganadería se han publicado en 2006 dos importantes Resoluciones. La de 2 de marzo, que establece las normas de desarrollo en Asturias de las campañas de saneamiento ganadero y la de 13 de diciembre del año anterior,³⁰ reguladora del control oficial del rendimiento lechero en Asturias, para la evaluación genética en las especies bovina, ovina y caprina.

La pesca marítima de recreo se ha reglamentado, a propuesta de la Consejería de Medio Rural y Pesca, mediante *Decreto 25/2006, de 15 de marzo*, en sus tres modalidades clásicas: desde embarcación, desde la costa y submarina.

Datos previos a un proceso electoral

Como se ha señalado con anterioridad, el endurecimiento de la labor opositora en la cámara autonómica y en los medios de comunicación, debe ser entendida en clave preelectoral, al igual que las diferencias que, en diversos temas, se han marcado entre los dos partidos que conforman el Gobierno.

26. Decreto 105/2006, de 20 de septiembre.

27. Decreto 98/2006, de 3 de agosto.

28. Decreto 119/2006, de 30 de noviembre, que modifica el Decreto 31/2005, de 21 de abril.

29. Servicio Regional de Investigación y Desarrollo Socioalimentario.

30. Pero publicada el 14 de enero de 2006.

Durante 2006, las formaciones políticas han designado ya a los candidatos que competirán por la Presidencia de la Comunidad en mayo de 2007.

Refiriéndonos exclusivamente a las fuerzas que tienen o han tenido representación parlamentaria en la Junta General del Principado, reseñaremos que el PSOE ha revalidado la candidatura del actual titular del cargo, Vicente Álvarez Areces, al renunciar a toda confrontación el senador y secretario general de la federación regional, Javier Fernández Fernández, tras manifestar que contaba con apoyos y preferencias que le habían hecho meditar sobre la pertinencia de presentar su candidatura.

En el Partido Popular repite, igualmente, su anterior aspirante y presidente de la formación, Ovidio Sánchez Díaz, pese a la contestación interna que trató de hacer valer la candidatura del diputado Juan Morales Sánchez.

El coordinador de Izquierda Unida en Asturias, Jesús Iglesias Fernández, relevará, como cabeza de lista por la circunscripción central (recuérdese que Asturias cuenta con tres demarcaciones electorales), al actual consejero de Justicia, Seguridad Pública y Relaciones Exteriores, Francisco Javier García Valledor.

Unión Asturianista, fruto de la convergencia de Unión Renovadora Asturiana y Partíu Asturianista, presentará como número uno al ex presidente del Principado, Sergio Marqués Fernández (URAS) y, como número dos, al líder del PAS, Xuan Xosé Sánchez Vicente.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total Diputados: 45

Composición por Grupos Parlamentarios a 1-I-2006 y a 31-XII-2006:

Socialista: 22

Popular: 19

Izquierda Unida:4

Estructura del Gobierno

Número de consejerías: 10

Presidente: Vicente Álvarez Areces (PSOE)

Consejería de la Presidencia: María José Ramos Rubiera (PSOE)

Consejería de Economía y Administración Pública: Jaime Rabanal García (PSOE)

Consejería de Educación y Ciencia: José Luis Iglesias Riopedre (PSOE)

Consejería de Cultura, Comunicación Social y Turismo: Ana Rosa Migoya Diego (PSOE)

Consejería de Vivienda y Bienestar Social:: Laura González Álvarez (IU)

Consejería de Salud y Servicios Sanitarios: Rafael Sariego García (PSOE)

Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras: Francisco González Buendía (PSOE)

Consejería de Medio Rural y Pesca: Servanda García Fernández (PSOE)

Consejería de Industria y Empleo: Graciano Torre González (PSOE)

Consejería de Justicia, seguridad Pública y Relaciones Exteriores: Francisco Javier García Valledor (IU)

Tipo de Gobierno

Por apoyo parlamentario: mayoritario

Grupos parlamentarios y número de diputados que lo apoyan: PSOE (22) + IU (4). Total, 26 diputados.

Composición del Gobierno: de coalición, integrado por las siguientes formaciones políticas: PSOE (Presidente y 8 consejerías), IU (2 consejerías).

Cambios en el Gobierno

Ninguno

Investidura, Moción de censura y cuestión de confianza

No se han producido

Mociones de reprobación

Ninguna

Debates y resoluciones más importantes

Resolución de la Junta General 67/6, de 2 de febrero de 2006, adoptada por el Pleno, sobre prolongación de la autovía A-63 Oviedo-La Espina.

Resolución de la Junta General 68/6, de 23 de febrero de 2006, adoptada por el Pleno, sobre personas dependientes.

Resolución de la Junta General 69/6, de 23 de febrero de 2006, adoptada por el Pleno, sobre la planta incineradora de residuos sólidos urbanos que COGÉRSA tiene intención de construir.

Resolución de la Junta General 70/6, de 9 de marzo de 2006, adoptada por el Pleno, sobre el Plan e-Asturias 2007. Estrategia para el Desarrollo de la Sociedad de la Información en el Principado de Asturias.

Resolución de la Junta General 71/6, de 16 de marzo de 2006, adoptada por el Pleno, sobre moratoria contra las tecnologías de restricción del uso genético (TRUG).

Resolución de la Junta General 72/6, de 23 de marzo de 2006, adoptada por el Pleno, sobre señalización y difusión de la Ruta de la Costa del Camino de Santiago.

Resolución de la Junta General 73/6, de 23 de marzo de 2006, adoptada por el Pleno, sobre mantenimiento de la red de centros territoriales de RTVE, con especial referencia al Centro Territorial de RTVE en Asturias.

Resolución de la Junta General 83/6, de 18 de mayo de 2006, adoptada por el Pleno, sobre modificación de la ley reguladora de las parroquias rurales.

Resolución de la Junta General 84/6, de 22 de junio de 2006, adoptada por el Pleno, sobre el Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación (PCTI) de Asturias 2006-2009.

Resolución de la Junta General 87/6, de 29 de junio de 2006, adoptada por el Pleno, por la que se insta al Consejo de Gobierno a analizar, desde el punto de vista técnico y funcional, el proyecto de un centro socio-sanitario de referencia estatal para la atención a los lesionados medulares en Langreo, susceptible, en su caso, de ser financiado con cargo al nuevo Plan de la Minería del Carbón .

Resolución de la Junta General 88/6, de 27 de septiembre de 2006, adoptada por el Pleno, sobre la orientación política general del Consejo de Gobierno correspondiente al año legislativo 2006-2007.

Resolución de la Junta General 89/6, de 5 de octubre de 2006, adoptada por el Pleno, por la que se insta al Consejo de Gobierno a poner en marcha de forma inmediata la Comisión de Comunicación Institucional a la que se refiere la Ley 6/2006, de 20 de junio, de Comunicación y Publicidad Institucionales.

Resolución de la Junta General 90/6, de 26 de octubre de 2006, adoptada por el Pleno, sobre reducción del peaje del Huerna.

Resolución de la Junta General 96/6, de 21 de diciembre de 2006, adoptada por el Pleno, sobre licitación del soterramiento de las vías de FEVE en Langreo.

Resolución de la Junta General 97/6, de 21 de diciembre de 2006, adoptada por el Pleno, sobre la nueva lonja de Avilés.

Reformas del Reglamento Parlamentario

No se produjeron

Normas interpretativas y supletorias del Reglamento

Ninguna en 2006

Instituciones similares al Consejo Consultivo, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo

El Consejo Consultivo vio modificada su norma reguladora, mediante *Ley 1/2006, de 16 de febrero*, que fijó la cuantía mínima de seis mil euros en los expedientes de responsabilidad patrimonial a dictaminar preceptivamente por dicho órgano. Por otra parte, el *Decreto 41/2006, de 11 de mayo*, adecuó el Reglamento de Organización y Funcionamiento de dicho Consejo Consultivo a la citada reforma legal

La Sindicatura de Cuentas fue objeto de la *Ley 3/2006, de 10 de marzo*, que reforzó la posición tutelar de la Mesa de la Cámara a la hora de dar la publicidad preceptiva a los actos y disposiciones de la Sindicatura, obligó a someter el régi-

men del personal a la legislación de la Administración del Principado y tasó las retribuciones de sus integrantes. Esta reforma fue complementada por la *Ley 11/2006, de 27 de diciembre* –de Acompañamiento presupuestario–, que creó y fijó los requisitos de acceso del Cuerpo de Auditores de la Sindicatura de Cuentas.

La Procuradora General fue nombrada por *Decreto 12/2006, de 13 de junio*, del presidente del Principado, publicado el 3 de julio de 2006. Por Resolución de 31 de julio de 2006, publicada el 7 de agosto de 2006, de la Procuradora General, se nombró Adjunto a dicho cargo institucional.

Rasgos generales

Entre los acontecimientos destacados de este año, sobresale, desde la perspectiva propia de este *Informe*, y en punto a la reorganización del Estado autonómico, el decisivo impulso proporcionado al procedimiento de reforma estatutaria, que en Canarias ha venido a absorber la Legislatura entera, o más bien va a terminar haciéndolo, ya que ésta todavía no ha concluido propiamente.

Para febrero próximo está previsto, en efecto, el debate para la toma en consideración de la nueva norma estatutaria por el Congreso de los Diputados y ulterior inicio de la «fase estatal» de la tramitación legislativa. Pero el Estatuto de Autonomía de Canarias espera ya su turno en cola, desde septiembre de este año, cuando se aprobó por el Pleno del Parlamento de Canarias y se remitió, por tanto, a las Cortes Generales, culminando de este modo la denominada «fase autonómica», llamada a ser, por lo que parece, la fase auténticamente nuclear del procedimiento de reforma estatutaria, a partir de los límites políticos y jurídicos, explícitos e implícitos, puestos a las intervenciones ulteriores. El nuevo Estatuto de Canarias ocupará, por razón de lo expuesto, una atención preferente dentro de este *Informe*:

Se resaltarán las sucesivas actuaciones procedimentales desarrolladas a lo largo de este año, después de un largo parón y un completo bloqueo del proceso, que había tenido lugar durante el último trimestre de 2005; en concreto, la conclusión en enero de los trabajos de la Ponencia parlamentaria constituida para la preparación de la reforma, merced al impulso conjunto del PSOE y PP y pese a las reticencias entonces de CC (por un lado, contraria a la regulación electoral propuesta y, por otro lado, expectante a la suerte del Estatuto catalán en su tramitación en Madrid); el posterior Dictamen preceptivo del Consejo Consultivo de Canarias aprobado por unanimidad en febrero y en general favorable al contenido de la normativa propuesta; las ulteriores negociaciones parlamentarias y políticas desarrolladas a lo largo del segundo trimestre del año, con vistas sobre todo a integrar a CC en el proceso estatutario, lo que finalmente llegó a conseguirse, fundamentalmente por el empeño puesto en ello por el PSOE, para quien resultaba difícil presentar en Madrid un texto en estas condiciones (es decir, con el apoyo del PP y el rechazo de CC); aunque el éxito se obtuvo a costa de propiciar cambios de cierta envergadura en el texto estatutario, lo que al final terminó por otra parte desmarcando al PP de dicho texto; la aprobación en julio por la Comisión de Gobernación, Justicia y Desarrollo Autonómico del Parlamento del nuevo Estatuto de Autonomía de Canarias, con expresión de los respaldos y los rechazos al texto propuesto antes indicados (y la discusión de hasta más de cien enmiendas

presentadas por el PP); y en fin la definitiva aprobación por el Pleno del Parlamento de Canarias del Estatuto de Canarias, en las mismas circunstancias.

Y se pondrán de manifiesto ante todo las líneas maestras del contenido del nuevo texto estatutario, contrastando además los distintos documentos que se han venido sucediendo a lo largo del proceso y observando incluso el alcance de los cambios planteados respecto de la normativa estatutaria actual, de la que por otro lado hay que diferenciar dos etapas, según sus determinaciones respondan a la versión originaria del Estatuto de Autonomía aprobado en 1982, o bien hayan surgido de resultados de la reforma sustancial del texto inicial llevada a efecto en 1996. Preciso es advertir que son posibles, con todo, algunos cambios en el documento finalmente propuesto desde la Comunidad Autónoma, en la tramitación que aún resta por desarrollar; más aún, puede decirse que son seguros e inevitables tales cambios, si se quiere finalmente llegar a integrar al PP en el consenso. En cualquier caso, se espera que culmine con rapidez la totalidad del proceso que resta: la controversia en este punto, que es por lo demás seguramente la más importante en el momento en que se redacta este Informe entre PSOE y CC, es si la reforma se va a completar o no antes de las próximas elecciones locales, como pretende la última fuerza política antes mencionada.

Al margen de la cuestión estatutaria, que indudablemente habrá de acaparar una atención preferente dentro del *Informe* de este año, como ya se ha indicado, algunos otros aspectos de la vida parlamentaria, política y social merecen igualmente ser resaltados:

En el ámbito de la vida parlamentaria destaca así, en primer término, un cierto incremento de la producción legislativa (13 leyes). Aunque en ningún caso ello va a suponer que las cifras totales de la actividad desarrollada durante esta VI Legislatura resulten equivalentes a las de las anteriores IV y V; lo que por otro lado no es por sí mismo un dato ni bueno ni malo o, en otros términos, el impulso de la tarea legislativa puede ser mayor o menor según corresponda a cada época y en sí no constituye indicador siquiera de una supuesta parálisis en la acción de gobierno, porque la superabundancia en la producción legislativa tampoco es positiva en la mayor parte de las ocasiones (sobresale, esto sí, a lo largo de esta Legislatura respecto de las precedentes el palmario incremento de leyes singulares y de las que se limitan a modificar puntuales aspectos de otras anteriores).

Sin duda de ninguna clase, el área de economía y hacienda sobresale en la actividad legislativa desplegada. Junto a las habituales leyes de presupuestos y de ampliación de créditos presupuestarios, se ha impulsado la renovación legislativa en tres materias importantes, como patrimonio, tributos y hacienda, que han venido a propiciar otras tantas leyes y la actualización en suma de este importante sector del ordenamiento jurídico.

También ha de destacarse, en segundo término, y dentro ya de la actividad de control parlamentario, la constitución de dos nuevas Comisiones de Investigación, que se suman así a la constituida poco antes de terminar el año anterior, cuyos trabajos respectivos, desarrollados simultáneamente o no, vienen prácticamente a «rematar» la Legislatura, como se ha venido a resaltar.

Directamente relacionada una de ellas con un caso de presunta corrupción política (al mismo tiempo, se han desarrollado sobre el mismo asunto unas

actuaciones penales que en la actualidad siguen su curso) a escala autonómica, lo cierto es que fundamentalmente ha sido en el ámbito de la vida local donde han aflorado una serie de casos por lo demás nada despreciables, tanto en su número, inusualmente amplio, como en calidad (aparece implicado el urbanismo, pero también la contratación pública). A lo largo del primer semestre, la isla de Gran Canaria parecía concentrar toda la atención en este campo (acaso, con la compañía de algún caso concreto, en Fuerteventura); pero después han aparecido casos importantes en Lanzarote y, sobre todo, ya casi al final, en Tenerife.

Todavía dentro del ámbito de la vida política, pero en lo que hace singularmente al Gobierno de Canarias, hay que destacar que su estabilidad ha sido la característica más destacada desde un plano estrictamente institucional. El anunciado respaldo del PSOE al Gobierno de CC, tras la salida del PP del mismo, se ha producido en los términos comprometidos con anterioridad, que no incluyen en absoluto un apoyo incondicional a todas las iniciativas legislativas patrocinadas por aquél, sino más bien el rechazo a participar en actuaciones encaminadas al derribo del Gobierno. Y apenas ha habido sobresaltos, por tanto, salvo a fines de año, con motivo de la anunciada convocatoria de un concurso para la adjudicación de canales de la televisión digital terrestre, lo que cristalizó en algún amago de oposición a los presupuestos autonómicos (contestado por otra parte desde el Gobierno, con la «amenaza» de prorrogar los actuales); pero que al final quedó en nada, concluyendo el año con el respaldo socialista a los presupuestos autonómicos, lo mismo que a la inversa con el apoyo de CC a los presupuestos estatales.

En fin, ha habido asimismo dos debates parlamentarios importantes: el primero de ellos, el debate general de todos los años sobre el estado de la nacionalidad (menos reivindicativo que el del año pasado); y el segundo, específico o monográfico, sobre el asunto de la inmigración, que sin duda de ninguna clase, trasladando el plano del ámbito de la vida política al de la vida social, ha sido el asunto que mayor preocupación ha suscitado en la población.

Los ciudadanos en efecto han visto la facilidad con que se han disparado las cifras de la inmigración irregular proveniente de África. Apenas superado el invierno, a principios de marzo, estalló la primera crisis. A lo largo del año anterior había funcionado con un éxito innegable la colaboración con Marruecos y la eficacia de los dispositivos de seguridad. Los problemas en 2006 se trasladaron a la también vecina Mauritania: en un solo trimestre se alcanzó la cifra de 3.000 personas llegadas desde dicho país, que en abril se convirtió ya en 5.000, lo que en todo 2005. Pero lo peor estaba aún por llegar y la gran crisis advino realmente en mayo: se sustituyeron las pateras por los cayucos y los puntos de origen de las embarcaciones se desplazaron por otra parte a países más lejanos, pertenecientes ya al África subsahariana, especialmente, Senegal. El problema pasó entonces a ser de carácter nacional, primero; e incluso europeo, después: se inició así un importante despliegue de medios a escala comunitaria que culminaría en septiembre. Han desarrollado una importante labor y en apenas cuatro meses se han interceptado 5.000 personas. Pero ello no ha impedido que la cifra de la inmigración irregular siguiera creciendo en lo que quedaba de año: en septiembre, el total era ya de 13.000 personas y 30.000 a fines de año.

Ya por último, en el plano también de las relaciones externas, aunque a nivel no ya internacional sino estrictamente comunitario, interesa recordar la renovación del régimen económico y fiscal especial de Canarias que periódicamente es objeto de revisión por las autoridades comunitarias. 2006 era un año absolutamente crucial, porque se había concentrado para este año la renovación de la totalidad de las piezas que lo componen. La buena noticia llegó prácticamente con el cierre del año (Decreto Ley 12/2006, de 29 de diciembre): la renovación se había solicitado a los inicios, pero se había hecho depender por Bruselas del conjunto del mapa español de ayudas regionales. En todo caso, el régimen económico y fiscal de Canarias, que estará vigente en principio durante el próximo sexenio, incorpora novedades sustanciales a su contenido, particularmente, en lo que hace a su instrumento capital, la reserva de inversiones. Al tiempo de elaboración de este *Informe*, sin embargo, no podrán sino adelantarse las líneas fundamentales del nuevo régimen económico y fiscal de Canarias.

La legislación

Ha visto la luz a lo largo de este año un total de trece leyes. Se ha asistido así a un cierto repunte de la actividad legislativa en este último año completo de Legislatura. Lo que se percibe, no tanto atendiendo al número total de leyes aprobadas, como a la intensidad de la regulación que tales leyes incorporan al ordenamiento autonómico. Han hecho acto de presencia, junto a las normalmente susceptibles de encuadrarse dentro del ámbito de las denominadas leyes-acto o leyes-medida (Leyes 2, 5, 7, 8 y 13/06), y junto a las leyes de modificación puntual de otras anteriores (Ley 3/06), leyes de proyección general que sustituyen completamente otras anteriores (Leyes 6, 9 y 11/2006) o que modifican éstas sustancialmente (Leyes 1 y 4/06), o que regulan «ex novo» con este rango normativo una determinada materia (Ley 10/06). Con el cierre del año, la habitual Ley de Presupuestos (Ley 12/06). Y, por último ya, publicada en 2007, la ampliación puntual del ámbito de un espacio natural protegido.

Por otro lado, y atendiendo a distinto punto de vista, el área de economía y hacienda ha sido sin duda el protagonista: puede decirse que este sector del ordenamiento jurídico ha sido completamente renovado (al mismo cabe reconducir las Leyes 5, 6, 9, 10 y 12/06, incluso, la 5/06); aunque también urbanismo (Ley 4/06) y vivienda (Ley 1/06) son sectores que han destacado en el ámbito de la actividad legislativa.

La *Ley 1/2006, de 7 de febrero*, por la que se modifica la Ley 2/2003, de 30 de enero, de vivienda de Canarias, ha venido a introducir importantes novedades dentro de dicho ámbito, como por otra parte venía anunciándose desde años anteriores. El propósito central de la reforma es garantizar la construcción de viviendas protegidas mediante el establecimiento de un estándar de obligado cumplimiento para los planes anteriores. Aunque se introducen asimismo modificaciones en el régimen jurídico de estas viviendas, sobre todo, en el aspecto concreto relativo a su transmisión (también, respecto del deshaucio). Lo más polémico es que, a fin de favorecer la construcción de viviendas protegidas, puede reclasificarse el suelo rústico o urbanizable no sectorizado, naturalmente, con

sujeción como contrapartida a una serie de requisitos particularmente intensos. La *Ley 1/2006* modifica también en aspectos puntuales la propia legislación urbanística, tanto la legislación general (Decreto Legislativo 1/00) como las directrices de ordenación (*Ley 19/03*), sobre todo, con vistas a acomodar el Derecho transitorio previsto en ella a las nuevas exigencias, aunque no sólo (también, por ejemplo, se alteran, entre otras, las previsiones sobre el régimen de los patrimonios públicos de suelo).

La *Ley 2/2006, de 7 de febrero*, de integración del Cabildo Insular de Lanzarote en el régimen previsto en la *Ley 57/2003, de 16 de diciembre*, de medidas para la modernización del gobierno local, se limita prácticamente a disponer dicha integración y sin duda pertenece con toda claridad a la categoría de las Leyes-acto

La *Ley 3/2006, de 20 de marzo*, de modificación del art. 33 de la *Ley 4/2005, de 13 de julio*, de ordenación farmacéutica de Canarias, reduce sus efectos a la señalada modificación puntual, más concretamente, al apartado tercero del indicado artículo, y viene a corregir un simple defecto de la regulación preexistente.

De mayor interés es la *Ley 4/2006, de 22 de mayo*, de modificación del Texto Refundido de las leyes de ordenación del territorio de Canarias y de espacios naturales de Canarias, aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, surgida de una Proposición de Ley promovida por un Cabildo Insular, aunque objeto de importantes retoques a lo largo de la tramitación de dicha Proposición, sin que sin embargo haya desaparecido la sustancia de los planteamientos originales que determinaron su presentación. El apartado concreto de la disciplina urbanística es el que es objeto de reforma, al objeto de facilitar en algunos casos la legalización de construcciones anteriores: en concreto, y sobre todo, se contempla la suspensión legal de la ejecución de las órdenes de demolición en una lista tasada de supuestos. Se alteran igualmente algunas previsiones de índole general, sobre disciplina urbanística.

La *Ley 5/2006, de 5 de julio*, de transferencia de créditos para la financiación a cuenta de las retribuciones complementarias que correspondan al personal al servicio de la Administración de Justicia y de consignación y modificación del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Canarias, tiene por objeto esencial dar cobertura al pago de un anticipo transitorio a favor del personal al servicio de la Administración de Justicia en Canarias, y a cuenta de la percepción de un complemento específico para dicho personal ya acordado, y que se consignará en ulteriores leyes de presupuestos.

Mucho más relevante es la *Ley 6/2006, de 17 de julio*, de patrimonio de la Comunidad Autónoma; aunque en su contenido resulte en sí misma escasamente innovadora, en cuanto que reproduce con fidelidad en lo sustancial la legislación estatal en esta materia, objeto de una importante renovación en 2003. Se trata en suma de renovar la normativa propia, claramente desfasada y obsoleta, a las recientes previsiones adoptadas en esta materia (*Ley 33/03*). Así, tras el Título preliminar, en que se concretan los conceptos y principios básicos que conforman el régimen patrimonial de la Comunidad Autónoma, se atribuyen competencias y se establecen normas sobre inventario e inscripciones registrales, el Título I contiene el régimen jurídico aplicable a los negocios patrimoniales (adquisición, ena-

jenación y gravamen de bienes y derechos): se incorporan nuevas categorías negociales y se introducen normas de simplificación procedimental. En el Título II, sobre el régimen de uso y explotación de los bienes y derechos, patrimoniales y demaniales, destaca la sistematización y clarificación de las competencias compartidas entre los órganos responsables, así como la fijación de los principios a que tales actividades han de sujetarse. El Título III regula las facultades y prerrogativas para la defensa del patrimonio público, con concreción también de las competencias y del procedimiento, y resaltando la vigencia del principio de cooperación. El Título IV establece las bases rectoras de la administración y control del patrimonio empresarial de la Comunidad Autónoma. Y, por último, el Título V recoge el régimen sancionador.

La *Ley 7/2006, de 10 de noviembre*, de creación del Colegio Profesional de Ingenieros Técnicos en Informática de Canarias, podría quedar perfectamente englobada dentro de la categoría de las leyes-acto, pues se reduce al acto de creación del colegio (los principios de su estructura interna y funcionamiento, su ámbito territorial, los profesionales concernidos y su carácter obligatorio para el ejercicio de la profesión, así como los pasos requeridos para su constitución).

La *Ley 8/2006, de 11 de diciembre*, de concesión de crédito extraordinario por importe de 108.023.789,48 euros y suplemento de crédito por 13.914.500 euros a los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias, y otras medidas de gestión presupuestaria, está resultando una práctica habitual en estos años. Los créditos extraordinarios se destinan sobre todo al pago de infraestructuras (especialmente, educativas), aunque también a enjugar la deuda de algunas sociedades mercantiles públicas.

Dentro de la trilogía de Leyes importantes surgidas desde la Consejería de Economía y Hacienda del Gobierno de Canarias, junto a la de patrimonio, destaca en segundo término la *Ley 9/2006, de 11 de diciembre*, tributaria de la Comunidad Autónoma de Canarias, que por otro lado responde al mismo propósito de renovación y actualización que impulsó aquella, si bien ahora, en relación con este sector del ordenamiento jurídico. También el Estado vino a aprobar en 2003 una nueva legislación general tributaria y por eso toca ahora reemplazar una serie de disposiciones hasta ahora dispersas e incompletas. El Título I, sobre Disposiciones Generales, recoge medidas tendentes a la fijación del ámbito de la actuación de la Administración Tributaria Canaria y de la regulación general de los derechos tributarios de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma (principios básicos de actuación, delimitación de competencias de los distintos órganos, definición, delimitación y ámbito de competencias de la Administración Tributaria, encomienda de actividades a sociedades mercantiles de capital público y registradores de propiedad). El Título II regula medidas de gestión tributaria (información y asistencia, colaboración social en la aplicación de los tributos, recaudación y extinción de deudas tributarias y sanciones, regulación de la comprobación de valores, registros y censos de carácter fiscal, sistema de notificaciones tributarias). Por último, el Título III se dedica a las reclamaciones económico-administrativas y al establecimiento de su régimen jurídico.

La *Ley 10/2006, de 11 de diciembre*, de los Consejos Reguladores de Vinos de Canarias, establece su naturaleza y determina el régimen jurídico que a partir de

ella le resulta propio; y asimismo las autoridades administrativas encargadas de su tutela o supervisión.

Completa la trilogía en materia de Economía y Hacienda la *Ley 11/2006, de 11 de diciembre*, de la Hacienda Pública Canaria, probablemente, el texto normativo más importante de todos, que viene a sustituir la Ley territorial 7/1984, después de veinte años, aunque, como se indica en el Preámbulo, «se procede a una nueva ordenación, en el ámbito económico-financiero, del sector público autonómico, que no difiere sustancialmente del que, de hecho, existe actualmente, motivado por la necesidad de concretar en una única disposición de carácter general su ámbito subjetivo». También en este caso, de cualquier modo, la emergencia de una actualizada normativa presupuestaria estatal en 2003, ha venido a resultar un factor determinante. Compuesta por diez Títulos, el I se destina al ámbito de aplicación y régimen de la Hacienda canaria; el II, a la programación presupuestaria y a los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma; el III, sobre gestión presupuestaria; el IV, a las relaciones financieras con las Corporaciones Locales; el V, al tesoro, la deuda y operaciones financieras de la Comunidad Autónoma; el VI, a los avales; el VII, a la contabilidad del sector público autonómico; el VIII, al control de la gestión económico-financiera del sector público; el IX, a las subvenciones; y el X, a las responsabilidades derivadas de las infracciones de las normas presupuestarias y de contabilidad.

Fiel a su cita, y como ha resultado habitual estos años, ha sido la *Ley 12/2006, de 28 de diciembre*, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2007. Acostumbra a destacarse en este Informe sobre todo su ámbito de aplicación: y así, junto a los de la propia Comunidad Autónoma se integran los presupuestos correspondientes a 12 organismos autónomos, 3 entidades (Consejo Económico y Social, Radiotelevisión Canaria y el Consorcio Sanitario de Tenerife), los de 22 sociedades mercantiles públicas, 2 entidades públicas empresariales (Escuela de Servicios Sanitarios y Sociales y Puertos Canarios) y 10 fundaciones públicas.

Y cierra la lista, ya por último, la *Ley 13/2006, de 29 de diciembre*, de ampliación de la Reserva Natural Especial a la totalidad del Malpaís de Güimar, cuyo exclusivo objeto se corresponde con lo que la denominación de la Ley justamente expresa.

En lo que falta de Legislatura, el propósito es el de hacer un esfuerzo y culminar la aprobación de algunos de los Proyectos y Propositiones de Ley en curso de tramitación, pero no es fácil alcanzar dicho propósito cuando el clima político se mantiene con una importante crispación por distintas razones convergentes (la lucha contra la inmigración irregular, los casos de corrupción, etc.) a las que se suma ahora la cercanía ya de las próximas elecciones autonómicas y locales en Canarias. Seguramente, algunas iniciativas como los Proyectos de Ley de rentas mínimas o del transporte marítimo, o la Proposición de Ley de la capitalidad compartida, puedan coronarse con éxito, pero más dudoso es ello, con otras, por ejemplo, el caso de la ordenación del transporte terrestre o de la policía canaria (cuyo proyecto por otra parte fue retirado en el último momento en el Parlamento a fin de evitar la derrota política del Gobierno en este caso, si bien este reaccionó rápidamente promoviendo en su lugar una nueva y com-

pleta reforma del sistema canario de seguridad y coordinación de las policías locales en Canarias.

En particular, la «larga marcha» hacia la reforma estatutaria

Pero, sin duda de ninguna clase, en el ámbito de las iniciativas legislativas, destaca este año el importante impulso dado a la reforma estatutaria, que se encuentra ya en Madrid para completar su tramitación final.

El Parlamento de Canarias ha venido a aprobar, en su sesión plenaria del pasado 19 de septiembre de 2.006, la «Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias». La «Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía» —un texto de 165 artículos, 8 Disposiciones Adicionales y 1 Transitoria, que va precedido de su correspondiente Preámbulo— ha resultado aprobada con el voto favorable de la mayoría del Parlamento de Canarias (36 votos), aunque sin alcanzarse la unanimidad (15 votos negativos y 5 abstenciones: hubo también alguna inasistencia, porque los diputados son 60 en total). Lo han respaldado en suma las fuerzas políticas integradas en tres de los cuatro grupos parlamentarios que integran la Cámara autonómica: CC (con alguna «fuga» expresada mediante la ausencia de la Cámara en el momento del voto), PSOE y la mayoría del Grupo Mixto (2 de 3). Las abstenciones correspondieron a los representantes de GC-NC y PNL (producto ambas formaciones de una segregación de CC), otro Diputado del Grupo Mixto (procedente de Lanzarote, como los otros 2 de que está compuesto dicho Grupo) y un Diputado del PP. Los 15 votos negativos proceden de este último partido.

La manifestación última de las discrepancias existentes en el momento de la aprobación del texto estatutario por el Parlamento de Canarias no ha sido sino expresión de la ruptura de los acuerdos iniciales alcanzados entre los partidos políticos principales de Canarias; sin duda existentes tales acuerdos, pero por lo que parece asentados también sobre bases insuficientes, como la difícil tramitación del texto estatutario ha puesto de manifiesto. Ha sido preciso superar en efecto toda una serie de obstáculos a lo largo de todo al camino, probablemente demasiados, y al final ha terminado decayendo el consenso inicial.

Sin ánimo de exhaustividad, y a la vista de lo limitada que forzosamente ha de resultar esta exposición, agrupamos los principales rasgos característicos del Estatuto de Autonomía de Canarias (Propuesta de Reforma) en distintos apartados:

A) Disposiciones generales

1) En primer término, hay que destacar la propia caracterización de Canarias que se constituye en Comunidad Autónoma «en el ejercicio del derecho al autogobierno como nacionalidad», de acuerdo con su art. 1. Se mantiene la fórmula del vigente Estatuto de Autonomía, sin incorporar referencia alguna a su consideración como Nación o como realidad nacional, ni en este precepto ni en ningún otro (tampoco, por otra parte, en el Preámbulo, un texto este último sin

embargo no exento de polémica en la forma de relatar la historia de Canarias que se contempla en el mismo). Lo que sí pretende remarcarse desde el principio son las características singulares de esta Comunidad Autónoma; y a tal efecto, se agrega ahora que el fundamento de la Comunidad Autónoma reside en que Canarias es un archipiélago atlántico con una identidad singular basada en sus circunstancias geográficas, históricas y culturales, como también dice este art. 1; todo ello, en fin, para la consecución de unos objetivos fundamentales que se enuncian como tarea suprema en este mismo art. 1.

2) Justamente, con base en la consideración que acaba de efectuarse, el Estado ha de modular el ejercicio de sus competencias propias, en los términos que señala el art. 2, incorporado al texto estatuario de acuerdo con la Propuesta de Reforma: «El Estado, en el ámbito de sus competencias, deberá modular en relación a Canarias sus políticas y actuaciones legislativas y reglamentarias, así como sus decisiones financieras y presupuestarias cuando la lejanía e insularidad y la condición de éste de región ultraperiférica de la Unión Europea incidan de manera determinante en las materias de competencia estatal, fijando condiciones específicas para su aplicación en el archipiélago. En particular, esta adaptación se producirá, en todo caso, en materia de transportes y telecomunicaciones y sus infraestructuras; mercado interior; energía; medio ambiente; puertos; aeropuertos; inmigración; fiscalidad; comercio exterior; y, en especial, el abastecimiento de materias primas y líneas de consumo esenciales, y cooperación al desarrollo de países vecinos». Se recoge así la que ha dado en denominarse la «cláusula de ultraperiféricidad», inspirada con toda claridad en el Derecho comunitario.

3) A la determinación de su ámbito territorial se encamina, por otra parte, el siguiente art. 3, precepto del que destaca el tratamiento que reciben las aguas interinsulares. En su apartado 1 se resaltan, como ámbito territorial propio de la Comunidad Autónoma, no sólo los territorios insulares que comprenden el archipiélago, sino también el mar que les conecta y el espacio aéreo correspondiente. Es el apartado 2 el que procede después a la demarcación de las aguas interinsulares: «Las aguas interinsulares se definen a partir del perímetro del archipiélago, delimitado de acuerdo con el polígono de líneas de base rectas que unan los puntos extremos de las islas». Y, a continuación (apartado 3), se precisa que la delimitación de dicho ámbito espacial se formula a los efectos del ejercicio por la Comunidad Autónoma de las competencias que le son propias: «La Comunidad Autónoma de Canarias ejercerá sus competencias en el ámbito espacial del archipiélago canario, definido en el apartado 1 anterior, en el mar territorial, en la zona económica exclusiva, en el lecho y subsuelo de estos espacios marítimos y en su espacio aéreo».

4) A partir de su art. 6, la Propuesta de Reforma contiene lo que podemos denominar una tabla de derechos y deberes, importante y amplia en su extensión, esto es, por razón de las materias concernidas que por otra parte abarcan una variadísima casuística; aunque más limitada, después, en el grado de exigibilidad jurídica con que se garantizan unos y otros, en cuanto se enuncian como «objetivos básicos de la Comunidad Autónoma» (art. 7), «promoción de los valores democráticos y ciudadanos» (art. 8), «principios rectores de las políticas públicas» (art. 9), «principios rectores de la igualdad» (art. 10), o «participación ciu-

dadana» (art. 12), sin perjuicio de las referencias más concretas y puntuales al caso del turismo que asimismo se realiza en el último de los preceptos susceptibles de incluirse dentro de este grupo (art. 12).

B) Organización autonómica e instituciones de autogobierno

1) En cuanto a la organización institucional de la Comunidad Autónoma, destaca en primer término la eliminación de toda referencia a los Cabildos Insulares como parte del indicado entramado institucional (art. 15), a fin de resaltar precisamente el carácter que le es más propio: órganos de gobierno, representación y administración de cada isla (art. 43), lo que no excluye el desempeño de algunas funciones «administrativas» autonómicas, competencia que expresamente les está reconocida (art. 43.4). Su posición institucional, por otra parte, pretende consolidarse mediante la exigencia de una ley reforzada (aprobada por mayoría absoluta) para la determinación de su régimen jurídico (art. 43.2), y mediante la reserva de un amplio ámbito material de competencias delimitado por la Disposición Adicional Sexta del Proyecto de Estatuto de Autonomía.

2) Ya dentro de las instituciones autonómicas propiamente dichas, en lo que hace al Parlamento de Canarias, lo más importante son las previsiones sobre su composición y régimen electoral (art. 16). Se remite su concreción a una ley cualificada (aprobada por mayoría de tres quintos), si bien dicha ley habrá de ajustarse a los criterios que se expresan, entre los que destacan la referencia al número de diputados («no será inferior a sesenta ni superior a setenta y seis»), a las circunscripciones («serán de ámbito autonómico, insular o de ambas»: las islas son en todo caso circunscripción electoral, según se indica a continuación), y a los porcentajes («se establecerá el porcentaje mínimo de votos que deben obtener las listas electorales para acceder al reparto de escaños»). Junto a ello, quizás procede destacar también la expresa previsión de la constitución de comisiones de investigación, en el ámbito del Parlamento de Canarias (art. 23).

3) En cuanto al presidente de la Comunidad Autónoma sobresale la atribución que se le reconoce ahora para disolver la Cámara legislativa. A ella se alude ya en el art. 17.2, pero se regula en el ulterior art. 34, en los términos siguientes: «1. El presidente, previa deliberación del Gobierno, y bajo su exclusiva responsabilidad, podrá disolver el Parlamento. El decreto de disolución fijará la fecha de las elecciones. 2. La disolución no podrá decretarse: a) Cuando se haya presentado una moción de censura. b) Durante los seis primeros y seis últimos meses de la legislatura. c) Antes de que transcurra un año desde la anterior disolución».

4) También, en cuanto al Gobierno, habría que destacar el reconocimiento del ejercicio de la delegación legislativa (art. 24: por medio, desde luego, de una ley habilitante, sea de bases u ordinaria, según los casos), así como la potestad de dictar decretos-leyes, sea en el mismo supuesto típico previsto por la Constitución («en caso de extraordinaria o urgente necesidad»: art. 25.1), sea en otro de características peculiares («Igualmente podrá ejercer esta potestad cuando, habiendo enviado al Parlamento un proyecto de ley, su objeto pudiera verse gravemente obstaculizado por la aplicación de las normas vigentes o por el ejercicio de derechos derivados de éstas, mientras se produce la tramitación parlamentaria de

aqué. La vigencia de estos decretos-leyes quedará limitada al plazo de un año a contar desde su entrada en vigor y, en todo caso, a la fecha de entrada en vigor de la ley, cuyo objeto se pretendía salvaguardar»: art. 25.2).

5) No puede decirse propiamente que el Poder Judicial y la Administración de Justicia en Canarias forman parte de las instituciones de autogobierno de la Comunidad Autónoma, no obstante lo cual la Propuesta de Reforma dedica a ello la totalidad de su Título II, para incidir sobre los órganos jurisdiccionales ubicados específicamente en Canarias: el Tribunal Superior de Justicia de Canarias (art. 47-49), la Fiscalía Superior de Canarias como organización auxiliar de la propiamente judicial (art. 50) o los medios de que dispone la Administración de Justicia y otras determinaciones instrumentales relativas a ella (art. 54 y sigs.); y para disponer, sobre todo, la creación de un órgano específico de gobierno del Poder Judicial en Canarias: el Consejo de Justicia de Canarias (art. 51 y sigs.), cuyo régimen jurídico, incluida su propia composición, se remite a la Ley Orgánica del Poder Judicial.

C) Régimen de competencias

1) El Título III del Estatuto es el que se destina propiamente a la regulación de las competencias de la Comunidad Autónoma: se concretan los tipos de competencias asumidas (Capítulo I) y las materias a que se extiende (Capítulo II). Dentro del primer grupo de preceptos, destacan un conjunto de reglas dispuestas para las competencias exclusivas (art. 64.2: «El Derecho propio de Canarias, en materias de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Canarias, es el aplicable en su territorio con preferencia sobre cualquier otro») y compartidas (art. 65.2: «Cuando la condición ultraperiférica derivada de la lejanía e insularidad de Canarias incida de manera determinante en alguna de las materias de competencia compartida, la normativa estatal básica deberá tener en cuenta tal circunstancia»), así como en fin las que se contemplan en un precepto, art. 68, genéricamente denominado «Potestades» («1. La Comunidad Autónoma de Canarias podrá asumir, según proceda, las facultades legislativas y ejecutivas sobre aquellas materias no atribuidas a la competencia exclusiva del Estado en la Constitución. 2. Cuando la competencia de la Comunidad Autónoma consista en el desarrollo o reglamentación de la legislación del Estado, las normas dictadas por aquélla serán de aplicación preferente a cualquier otra de igual naturaleza y rango. 3. En aquellas materias sobre las que la Comunidad Autónoma asuma en exclusiva la potestad legislativa o la función ejecutiva, cualquier competencia residual u otras implícitamente conectadas con las mismas, no atribuidas expresamente por la Constitución al Estado, también corresponderá a Canarias»).

Estas previsiones no desempeñan sin embargo el papel que tenían reservado inicialmente, toda vez que el Estatuto de Autonomía ahora sí, en la versión definitivamente aprobada por el Parlamento de Canarias, puntualiza pormenorizadamente a partir de su art. 71 el ámbito de competencias que corresponden a la Comunidad Autónoma, concretando en cada materia el alcance de sus títulos competenciales; lo que no ocurría en los documentos anteriores, que clasificaban la totalidad de las competencias en tres o cuatro artículos que se limitaban a una

apelación genérica a la materia concernida en cada caso. No cabe ahora evidentemente detenerse en la lista y desmenuzar su contenido, porque alargaría excesivamente este trabajo.

2) Sí merece en cualquier caso un apunte lo dispuesto al final de este Título. El art. 126 se refiere a las competencias transferidas del Estado para concretar las materias susceptibles de ser transferidas o delegadas por aquél, con base en el art. 150.2 de la Constitución y mediante una atribución por tanto extraestautaria de competencias. Justamente, a tal efecto, a la Propuesta de Reforma se acompaña una Proposición de Ley Orgánica de Transferencias, del mismo modo que en el Estatuto de Autonomía de 1983, aunque ahora para alcanzar otros objetivos.

Las materias concretas enunciadas son: gestión de puertos y aeropuertos de interés general del Estado, residencia y trabajo de extranjeros no comunitarios, zona marítimo-terrestre, costas y playas, espacio radioeléctrico y telecomunicaciones, servicios asistenciales correspondientes a la sanidad exterior transporte aéreo interinsular, facultades normativas sobre las especialidades económicas y fiscales de Canarias (apartado 1); y hay también una ulterior previsión específica para el comercio exterior con Africa (apartado 2: «La Comunidad Autónoma de Canarias participará a través de fórmulas de cooperación y colaboración, en razón de su condición de región ultraperiférica, en el ejercicio de facultades de competencia exterior en materia de comercio exterior con Africa, desarrollando programas de formación comercial, fomentando la constitución de sociedades y consorcios de exportación, apoyando la asistencia a ferias en el exterior, viajes de promoción comercial, la creación de marcas y denominaciones de origen de los productos canarios y la prestación de servicios a países africanos desde territorio canario»); aunque, en fin, el precepto se completa disponiendo la posibilidad de transferir o de delegar más competencias (apartado 4: «El Parlamento de Canarias podrá solicitar de las Cortes Generales la cesión de facultades sobre cualquier otra materia que afecte a la condición de ultraperiférica derivada de la lejanía e insularidad de Canarias»).

3) Todavía dentro de este Título sigue a continuación otro precepto importante, destinado a la revitalización de un órgano ya existente en la actualidad aunque con aspiraciones ahora de ejercer un papel central en las relaciones entre el Estado y la Comunidad Autónoma: la Comisión Bilateral de Cooperación (art. 127), marco general y permanente de relación entre los Gobiernos respectivos para toda cuestión de interés común y para conocer de los asuntos que asimismo se concretan (apartado 1: conflictos competenciales, aplicación e interpretación del Estatuto de Autonomía, seguimiento de la política europea, propuestas para el ejercicio de las competencias exclusivas del estado con singular repercusión en Canarias). Su composición es paritaria y puede convocarse por cualquiera de las partes (apartado 2). En ella se integra por lo demás la Comisión Mixta de Transferencias (Disposición Adicional Cuarta).

D) Otras cuestiones relacionadas con el autogobierno de la Comunidad Autónoma

1) Dentro del siguiente Título IV, sobre Economía y Hacienda, que en general es el que menos modificaciones va a experimentar salvo en algunos aspectos atinen-

tes a su estructura general —en cualquier caso, afectan aquéllas incluso a la propia denominación de dicho Título como consecuencia de que algunas de sus previsiones actuales se trasladan de lugar, como las relativas a los órganos de relevancia estatutaria, antes diseminadas y que ahora se agrupan en cuatro preceptos sucesivos dedicados a cada uno de ellos (Diputado del Común: art. 35; Consejo Consultivo de Canarias: art. 36; Audiencia de Cuentas: art. 37; y Consejo Económico y Social: art. 38); y al régimen jurídico de la Administración autonómica (arts. 39, 40 y 41), que pasan a constituir, respectivamente, los Capítulos V y VI del Título I—, resaltan las determinaciones relativas al régimen económico y fiscal de Canarias (Capítulo I), en particular, las incorporadas a los art. 131 y 132 de la Propuesta de Reforma.

El art. 131, sobre los principios básicos, concreta la denominada garantía material de dicho régimen económico y fiscal: se admite ahora expresamente la compatibilidad entre las franquicias fiscales «estatales» sobre el consumo y el reconocimiento de una fiscalidad indirecta con destino a la financiación de las haciendas territoriales (apartado 1), y se especifican las materias sobre las que se proyecta la acción comunitaria que pueden modularse como consecuencia de dicho régimen especial (apartado 2). También se emplaza al Estado a mantener medidas específicas en una serie de sectores, por la misma razón (apartado 3).

En cuanto a la garantía formal que se expresa a continuación, la participación del Parlamento de Canarias para informar las modificaciones del régimen económico y fiscal de Canarias (art. 132) con apoyo directo en la propia Constitución (Disposición Adicional Tercera), se refuerza notablemente el sentido de la intervención de la institución autonómica antes indicada (art. 132.1: «El régimen económico y fiscal de Canarias, de acuerdo con la disposición adicional tercera de la Constitución, únicamente podrá ser modificado, previo informe favorable del Parlamento de Canarias, que deberá ser aprobado por las dos terceras partes de sus miembros. En caso de que el informe no sea aprobado por dicha mayoría, no se podrá proceder a su modificación»).

2) Se postula asimismo, en distinto orden de cosas, la incorporación de un nuevo Título al Estatuto de Autonomía (Título V en la Propuesta de Reforma: art. 156 y siguientes), con vistas a contener en el mismo una serie de previsiones sobre la acción exterior de Canarias y sus relaciones de cooperación: ni son tan novedosas tales previsiones, sin embargo, porque ya había referencias a la participación de la Comunidad Autónoma tanto en el ámbito internacional como en el específicamente comunitario en el anterior Estatuto (especialmente, tras su reforma en 1996: art. 37 y 38), ni tienen un alcance exagerado en tanto que abundan las remisiones a la legislación estatal, europea e internacional.

3) Y, el articulado propiamente dicho concluye con un último Título VI, De la reforma del Estatuto, que distingue ahora un procedimiento general de otro abreviado para la reforma estatutaria (limitado éste sólo al Capítulo II del Título I: art. 164). En cuanto al general (art. 163), la mayoría requerida para la aprobación en la Cámara autonómica se eleva a tres quintos, se incorpora la exigencia de referéndum, y se contempla la creación de una comisión paritaria dentro de la Comisión Constitucional del Congreso para alcanzar un acuerdo común sobre el texto estatuario, en cuyo caso se eleva éste al Pleno de la Cámara (con arreglo a un procedimiento que asimismo ha de aplicarse en el Senado).

4) Entre las Disposiciones Adicionales, e insistiendo en resaltar las innovaciones fundamentales, la más destacada es la referida a la Agencia Tributaria de Canarias (Disposición Adicional Segunda), que se creará por Ley, en principio, para la recaudación de los tributos propios de la Comunidad Autónoma, los cedidos por el Estado (Disposición Adicional Primera) y los específicos procedentes del régimen económico y fiscal especial de Canarias. Respecto de los tributos estatales, se contempla en cambio su recaudación por la Administración Tributaria del Estado, aunque, sin perjuicio de ello, se dispone la búsqueda de fórmulas de colaboración y de delegación y la constitución de un consorcio compuesto de forma paritaria que podrá transformarse en la Administración Tributaria de Canarias.

Parecerían incompletas estas consideraciones, si no se arriesgara ahora, después de esta exposición, a formular una valoración del conjunto del proceso de reforma estatutaria emprendido por la Comunidad Autónoma. Sin duda, el obligado esfuerzo de síntesis en los términos indicados compromete el resultado de esta valoración que corre ciertamente el peligro, cuando menos, de simplificarse en exceso. No por ello, sin embargo, podemos ahora dejar de asumir el riesgo.

Es indispensable, en cualquier caso, partir en la línea propuesta del actual Estatuto de Autonomía de Canarias aprobado en 1982, si bien objeto de una importante reforma en 1996. Considerado el proceso en su conjunto desde entonces es posible llegar a adquirir una perspectiva más amplia del mismo: de la reforma que a la sazón tuvo lugar probablemente debería destacarse la propia denominación de Canarias como nacionalidad, así como la asunción plena de las competencias transferidas y delegadas y el trasvase de un importante núcleo de materias a fin de convertir en competencias autonómicas exclusivas las que antes eran sólo de desarrollo legislativo y ejecución o en competencias de esta última índole las que eran antes sólo de ejecución; pero la relevancia de otras aportaciones tampoco puede ignorarse, como, cabalmente, el reforzamiento de la posición exterior de la Comunidad Autónoma en los ámbitos internacional y comunitario o la introducción en el proceso de reforma estatutaria de la devolución del texto aprobado por el Parlamento de Canarias si es objeto de modificaciones sustanciales en las Cortes Generales; incluso, en la misma dirección podría apuntarse la deliberada sustitución de las expresiones empleadas para referirse al ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, o la ampliación de la garantía material del régimen económico y fiscal de Canarias, aunque en estos casos los objetivos iniciales eran, ciertamente, más ambiciosos. Por otro lado, se avanza en la consideración de los Cabildos Insulares como instituciones autonómicas, pero no procede insistir mucho en ello, porque de lo que se trata ahora, ante todo, es de referirse a los aspectos directamente vinculados al desarrollo del autogobierno.

Sobre este texto, en suma, es sobre el que la totalidad de los documentos sucesivamente aprobados van a proyectar sus múltiples aportaciones:

— Así las cosas, el primer documento, que es el que se corresponde con el aprobado por el Comité de Expertos al término del primer año de esta Legislatura, incorpora innegables avances en el autogobierno de la Comunidad Autónoma. Si se contrasta con el Estatuto de Autonomía actualmente en vigor, se observa, entre lo más destacado, que Canarias se define como archipiélago atlántico dota-

do de una identidad singular y, precisamente por ello, se introduce a continuación la denominada cláusula de la ultraperifericidad; seguramente, también puede encontrarse aquí la justificación a la reformulación del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma que comprende su correspondiente espacio aéreo y marítimo (las aguas interinsulares por lo demás se delimitan a partir del perímetro del archipiélago, mediante líneas de base rectas que unen los puntos extremos de las islas). Por otra parte, se ensanchan los objetivos básicos de las Comunidad Autónoma y principios rectores de los poderes públicos; se reconoce la disolución gubernativa de la Cámara legislativa y el ejercicio por el Gobierno de la delegación legislativa, se prevé la constitución del Consejo Territorial de Canarias en el ámbito de la Administración de Justicia, así como la intervención autonómica en el nombramiento del Fiscal de Canarias. En el plano sustancial de la determinación de las competencias, se reformula el ámbito material de las competencias de la Comunidad Autónoma, las exclusivas se integran en una sola lista (desapareciendo las que pueden limitarse por virtud de algunos de los títulos competenciales establecidos en el art. 149.1 de la Constitución), se establecen una serie de reglas generales para la aplicación de competencias, se dispone la asunción directa de competencias susceptibles de transferirse o delegarse por la vía del art. 150.2 de la Constitución, se implanta el principio de la administración única, y se refuerza el papel de la Comisión Bilateral de Cooperación. Se refuerza la garantía material del régimen económico y fiscal especial de Canarias, con la indicación de su fundamento histórico y constitucional y la adición de nuevos contenidos y, por lo que hace a la garantía formal, se prevé la intervención en el procedimiento para la modificación de dicho régimen especial de la Comisión Bilateral. En fin, se incorpora a la reforma estatutaria la exigencia de referéndum para el procedimiento ordinario, junto al que se prevé otro abreviado. También, se refuerza la consideración de los Cabildos Insulares como instituciones autonómicas y se les dota de un ámbito material propio; y las determinaciones relativas a la composición del Parlamento se remiten básicamente a una futura ley; pero, con ser de la máxima trascendencia estas dos últimas cuestiones para el ámbito interno de la Comunidad Autónoma, no afectan directamente al desarrollo de su autogobierno.

– Sobre esta base, la Ponencia parlamentaria inicia sus trabajos que culminan a principios del año en curso (2006) con la aprobación de un primer Informe que es el que se traslada al Consejo Consultivo de Canarias para la emisión del preceptivo Dictamen de este organismo. Este es el segundo documento que ahora ha de acaparar nuestra atención: las novedades respecto del primer documento, lógicamente, no son del mismo tenor (si se compara el primer documento con el texto estatutario vigente en la actualidad), pero se advierten igualmente cambios, aunque acaso más suaves. Se refuerza la definición de Canarias y sus singularidades, así como la cláusula de ultraperifericidad y la determinación de su ámbito material; se amplían, por otra parte, los principios rectores de la acción de los poderes públicos, se reconoce la potestad gubernativa de dictar decretos leyes y se dispone la creación directa por el propio Estatuto de Autonomía del Consejo de Justicia de Canarias; en el ámbito de las competencias, se incorporan algunas reglas generales adicionales para la aplicación del sistema de distribución, las competencias exclusivas se incrementan y se reitera que son plenas, si bien se añade el necesario respecto a las competencias estatales y europeas, aumentan las

competencias transferidas aunque la efectividad de la transferencia se remite a una ley orgánica por la vía del art. 150.2 de la Constitución; en fin, se refuerza el carácter obstativo del Informe del Parlamento de Canarias para la modificación del régimen económico y fiscal especial de Canarias, y se incorpora un Título entero para la regulación de la acción exterior de la Comunidad Autónoma. Igualmente, se suaviza la consideración de los Cabildos Insulares como instituciones autonómicas, se incorporan determinaciones sustantivas al régimen electoral de la Comunidad Autónoma y, en cuanto al procedimiento de reforma estatutaria, se reduce el ámbito del denominado procedimiento abreviado; pero éstos son aspectos con menor incidencia en el desarrollo propio del autogobierno de la Comunidad Autónoma, que es en lo que corresponde ahora centrarse.

– Este documento, sometido a la consideración del Consejo Consultivo, es el que suscitó algunos reparos parciales por el indicado organismo, la mayor parte de los cuales fueron atendidos por el nuevo documento preparado por la Ponencia parlamentaria, lo que hemos dado en denominar su Informe definitivo, que después se aprobaría por la Comisión correspondiente del Parlamento de Canarias en julio y finalmente, en septiembre, ambos de este año, por el Parlamento, y que incorpora además nuevos desarrollos en el autogobierno. Ciertamente, las cláusulas iniciales (definición de Canarias, cláusula de ultraperifericidad y ámbito territorial de la Comunidad Autónoma) se mantienen, tampoco había recabado modificaciones por otra parte el Consejo Consultivo (aunque, con algún matiz, en el caso del art. 2). Es más extensa sin embargo la lista de los principios rectores (aunque no se altera su intensidad jurídica o, si se prefiere, su grado de exigibilidad): tampoco eran requeridos cambios en este apartado. En el ámbito parlamentario, se introducen las comisiones de investigación como novedad, se mejora la delegación legislativa en los términos sugeridos por el Consejo Consultivo, aunque no se aceptan en cambio sus consideraciones sobre los decretos-leyes. En el ámbito de la Administración de Justicia, se aumenta la densidad normativa de las disposiciones relativas a ella; aunque, igualmente de acuerdo con las observaciones del Consejo Consultivo, se suaviza la intensidad de sus mandatos cuya concreción se remite en última instancia a la Ley Orgánica del Poder Judicial (así, por todos incluso la composición del Consejo de Justicia de Canarias); y se excluye asimismo la intervención autonómica en el nombramiento del Fiscal Superior. En materia competencial, se mantienen las reglas generales de aplicación del sistema de distribución de las competencias, aunque algunas (sobre todo, las introducidas por el segundo documento respecto del primero) habían sido reparadas por el Consejo Consultivo; las competencias son objeto por otra parte de enumeración exhaustiva y detallada, en unos términos que ya han quedado expuestos en otro lugar de este trabajo, y que pueden indirectamente considerarse también consecuencia de su Dictamen; y se asumen las indicaciones del Consejo sobre las competencias en materia de Cabildos, impuestos integrantes del régimen económico y fiscal y transporte aéreo interinsular. No se asumen en cambio las relativas al régimen económico y fiscal especial de Canarias respecto de la denominada garantía formal. Y, en fin, hay alguna adición (y también supresión) a las previsiones sobre régimen económico y financiero; y sobre la acción exterior de la Comunidad Autónoma. Por último, habría que destacar la supresión de la «cláusula-Camps» a tenor de las indicaciones del Consejo

Consultivo y la incorporación de previsiones reforzadas sobre la Agencia Tributaria de Canarias. Ciertamente, habría que agregar que de bulto son los cambios introducidos, a instancia del Dictamen del Consejo Consultivo, en la consideración de los Cabildos Insulares como instituciones autonómicas: en este aspecto se subraya su genuina condición de Corporaciones Locales en un planteamiento que supone una recuperación de su imagen institucional propia (ni siquiera con el Estatuto de Autonomía de 1982 resplandecía con tanta claridad dicha imagen), lo que no entra en pugna con el reconocimiento a estas corporaciones de un importante ámbito material de competencias propias; y también, de alguna manera, pudo aquel Dictamen tenerse en cuenta en las modificaciones introducidas en el régimen electoral, cuyas determinaciones básicas vuelven a remitirse a una ley, aunque aprobada ahora por mayoría de tres quintos. Pero éstas, hay que volver a insistir, no son cuestiones directamente atinentes en propiedad al desarrollo del autogobierno autonómico, ya se ha notado, como tampoco lo es la sustitución en el procedimiento de reforma de la mayoría requerida para la aprobación de la citada reforma por el Parlamento de Canarias, que sigue exigiendo una mayoría reforzada, sólo que se sustituye la de dos tercios por la de tres quintos.

El proceso descrito, en fin, expresa un claro rumbo que apunta en la misma dirección de profundizar en el autogobierno de Canarias. Claramente, la aparición del primer documento (Comité de Expertos) constituye un avance sustancial que permite replantear la totalidad del texto estatutario. A partir de dicho documento, los documentos sucesivos (Informes de la Ponencia parlamentaria) incorporan desde luego cambios, pero la evolución es ya más lenta y gradual: en general, avanzan en el desarrollo del autogobierno, aunque también apuntan algunas correcciones. El tercer documento (Informe definitivo de la Ponencia parlamentaria, posteriormente asumido por la Comisión correspondiente y finalmente por el Pleno del Parlamento de Canarias) ha despertado alguna polémica, porque aparentemente los cambios tienen mayor envergadura, pero ha de tenerse presente, por un lado, que tales cambios en buena parte eran obligados a tenor de las indicaciones, directas e indirectas, efectuadas por el Consejo Consultivo en su Dictamen y, por otra parte, resultan engañosos porque atañen a la estructura de la norma; pero, en términos reales, y más allá de las meras apariencias, tampoco suponen un avance sustancial en el autogobierno de la Comunidad Autónoma.

Actividad normativa del gobierno

En el ámbito de la actividad reglamentaria desarrollada por el Gobierno de Canarias en el curso de 2006, el impulso dado para la actualización de este sector del ordenamiento jurídico no puede calificarse ciertamente de poco significativo; al contrario, ha sido importante el esfuerzo desplegado a tal fin. Sin embargo, sí puede decirse que el desarrollo reglamentario se ha ajustado en su mayor parte a patrones estrictamente técnicos y exentos por tanto de controversias de cualquier otro signo, como por otra parte es natural en estos casos; aunque quizás por eso la remisión en este apartado a las fichas que acompañan a este *Informe* resulta particularmente justificada.

Lo que sí puede observarse, con carácter general, es que la labor reglamenta-

ria llevada a efecto incide sobre los sectores más variopintos de la rica realidad social: así, *vivienda* (Decretos 27/2006: actuaciones del Plan de Vivienda de Canarias, y 117/2006: condiciones de habitabilidad de las viviendas y procedimiento para el otorgamiento de la cédula de habitabilidad); *urbanismo* (por todos, y de los más importantes, Decreto 55/2006: procedimientos de los instrumentos de ordenación del sistema de planeamiento de Canarias), *ordenación del litoral* (Decreto 171/2006: autorizaciones en la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre) y *actividades náuticas* (Decreto 35/2006: centros de buceo y enseñanzas deportivas-recreativas subacuáticas); *sanidad* (Decretos 13/2006: manifestaciones anticipadas de voluntad, y 105/2006: homologación de los centros, servicios y establecimientos sanitarios y régimen jurídico del concierto sanitario; especialmente importante este último), *consumo* (Decreto 136/2006: registro de asociaciones y federaciones de consumidores y usuarios) y *farmacias* (Orden de 15 de mayo de 2006: delimitación de las zonas farmacéuticas); *agricultura* (Decreto 57/2006: reserva canaria de derechos de plantación de viñedos; y Decreto 62/2006: medidas de protección de la palmera canaria, entre otros muchos); *televisión* (Decreto 163/2006: procedimiento de otorgamiento de las concesiones y régimen de canales digitales de televisión de ámbito local; seguramente, el texto más polémico del año, si no propiamente por razón de su contenido, por el tiempo en que pretende llevarse a efecto el concurso para la adjudicación de los canales), *electricidad* (Decreto 161/2006: autorización de instalaciones eléctricas en el ámbito de la Comunidad Autónoma) y *energía eólica* (Decreto 32/2006: instalación y explotación de parques eólicos); *educación* (Decreto 54/2006: organización de la educación permanente de las personas adultas) y *juventud* (Decreto 63/2006: red de albergues juveniles); *organización administrativa* (Decretos 5/2006: ficheros de carácter personal, y 160/2006: sistemas de gestión documental y organización de los archivos dependientes de la Comunidad Autónoma) y *función pública* (Decretos 36/2006: acceso de personas con minusvalía, y 129/2006: personal diplomado sanitario del Servicio canario de Salud); y *economía y hacienda* (Decretos 6/2006: fiscalización previa limitada, 28/2006: valoración del condicionante de libre disposición gestión recaudatoria, 135/2006: aplicación informática para el sistema de información económico-financiero y de infraestructuras y equipamientos de Canarias, 136/2006: sistema automatizado de gestión de ingresos, 144/2006: distribución de créditos del fondo canario de financiación municipal no utilizados en el ejercicio y 145/2006: reglamento de gestión sobre operaciones de importación y exportación relativas a los tributos derivados del régimen económico y fiscal de Canarias).

Conflictividad constitucional

La conflictividad constitucional, por un lado, no ha descendido a lo largo de este año. Sencillamente, porque el Tribunal Constitucional no ha procedido a resolver ninguno de los asuntos pendientes. Aunque puede añadirse que tampoco son demasiados estos asuntos, porque en los años inmediatamente anteriores se ha ido despejando buena parte del camino y, de este modo, también las incógnitas principales existentes en la delimitación del ámbito competencial respectivo del Estado y de la Comunidad Autónoma: el protagonismo a este respecto corres-

ponde sobre todo a la determinación del alcance del régimen económico y fiscal de Canarias, que es una problemática singular de esta Comunidad Autónoma.

Concretamente, quedan por resolver cinco asuntos, de los que, con toda claridad, destaca por su importancia el primero de ellos que, por otro lado, es el asunto más antiguo de los que en la actualidad tiene planteado el Tribunal Constitucional (por lo que su resolución parece pues inminente): se trata de tres recursos de inconstitucionalidad promovidos en 1998 (838, 867 y 997/98) en los que ha de elucidarse básicamente el alcance de lo básico en el sector eléctrico y delimitar consecuentemente el ámbito de las respectivas legislaciones nacional y canaria dictadas en este campo, prácticamente en la misma época (campo, por lo demás, directa o indirectamente relacionado según quiera verse, aunque relacionado en todo caso con el régimen económico y fiscal especial de Canarias, lo que de nuevo remite en última instancia, probablemente, al esclarecimiento del alcance de este título competencial).

También, relacionado con la distribución de las competencias en materia de energía (aunque no sólo: se plantea igualmente una cuestión de carácter competencial en materia de colegios profesionales, y alguna otra cuestión de orden general) siguen sin resolverse sendos recursos de inconstitucionalidad entablados en 2002, por el Estado, si bien uno de ellos por el presidente del Gobierno (4244/02) y otro (4247/02), desde el Congreso de los Diputados, por el número mínimo de parlamentarios requerido, pertenecientes a la oposición entonces (ahora, en el Gobierno): ambos, a propósito de una de las últimas leyes canarias de acompañamiento a los presupuestos, práctica que ha desaparecido en el ámbito de esta Comunidad Autónoma.

Y, en fin, por completar la lista de los asuntos pendientes, ya sobre cuestiones de carácter más técnico son los otros dos recursos de inconstitucionalidad que restaría por comentar, ambos de 1999 (3536 y 3547/99): si bien en el segundo de ellos aparecen asimismo cuestiones de orden competencial (concretamente, administración de justicia y medio ambiente), aunque claramente con un carácter ya más puntual.

Aun permaneciendo la conflictividad constitucional en un nivel de baja intensidad en los términos expuestos, si se nos permite el recurso a esta última expresión, y si se confronta este año con otros anteriores, sí puede decirse que de alguna manera dicha conflictividad se ha incrementado, de resultas de la emergencia de un nuevo conflicto competencial en que Canarias ha seguido la senda de otras Comunidades Autónomas (Andalucía y Cataluña) a propósito del juego: concretamente, con motivo de la autorización a la ONCE para la explotación de una lotería instantánea o presorteadada (Real Decreto 1336/de 11 de noviembre). El requerimiento de incompetencia formulado a este propósito no se ha visto atendido, por lo que ha terminado sustanciándose el conflicto antes indicado. A la vista de la actual jurisprudencia constitucional existente en esta materia, ciertamente, escasas son las posibilidades de que pueda prosperar; aunque otra cosa es que el Tribunal Constitucional pueda y deba hacer evolucionar su propia doctrina, basada en la actualidad, en último término, en una interpretación amplia y expansiva del título competencial susceptible de invocarse por el Estado en este campo: la Hacienda General del Estado (art. 149.1.14º de la Constitución).

Ya para terminar este apartado, e incluso quizás como mera curiosidad, acaso convenga también apuntar la STC 194/2006, de 19 de junio, que tiene su origen en un recurso de amparo promovido por el Gobierno de Canarias. El litigio entablado se saldó a su favor y el Tribunal Constitucional en efecto amparó al Gobierno de Canarias por infracción del art. 24.1 de la Constitución. La controversia tenía cierto interés, en nuestra opinión: el Tribunal Superior de Justicia de Canarias había aplicado la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 7 de mayo de 1996, que declaró disconforme con el Derecho comunitario la exención en el IVA de los servicios relacionados con la práctica del deporte y de educación física según la cuota superara o no determinada cuantía, extendiendo sus efectos igualmente a los sujetos afectos en Canarias al pago del Impuesto General Indirecto de Canarias (equivalente al IVA), cuya legislación preveía una norma exactamente igual en su contenido. Obviamente, no se trata de una controversia de carácter competencial, pero resulta de interés la resolución mencionada, en punto a la determinación de las relaciones entre la jurisdicción ordinaria, constitucional y comunitaria, así como el establecimiento de su respectivo ámbito propio.

Elecciones, vida parlamentaria y vida política

Lo primero que ha de resaltarse en este apartado es que, ciertamente, no ha sido este año 2006 un año de elecciones para Canarias: No ha habido ninguna cita electoral con proyección directa o indirecta sobre esta Comunidad Autónoma; todo lo contrario de lo que ocurrirá justamente el nuevo año ya en curso (elecciones autonómicas, insulares y municipales). Aunque no, por la ausencia de convocatorias electorales, puede decirse que la vida política ha dejado de estar salpicada de importantes incidentes.

En el ámbito estrictamente parlamentario, el debate general, de carácter anual, sobre el estado de la nacionalidad se desarrolló en un ambiente inusualmente tranquilo, que llevó a la aprobación, incluso por unanimidad, de la mayor parte de las 169 propuestas de resolución presentadas por los distintos grupos parlamentarios (la inmigración irregular acaparó el protagonismo): entre las que se aprobaron sólo mayoritariamente habría que resaltar el rechazo a la creación de una policía canaria propia (aunque sí se alcanzó la unanimidad en otras resoluciones relacionadas con la seguridad, como distintas reivindicaciones sobre el incremento del control de las fronteras marítimas, la implantación del Servicio Intensivo Vigilancia Exterior en todas las islas, la mejora de las dotaciones de la Guardia Civil y la conclusión de acuerdos específicos con los países del entorno; también, la derivación de menores a la Península). Otras resoluciones aprobadas por unanimidad en el marco del debate antes apuntado, que asimismo habría que destacar, son las vinculadas a la energía (lucha contra la contaminación) o la televisión (rechazo a la desaparición del centro territorial de Canarias).

También han resultado pacíficos los trabajos desarrollados en el seno de la primera de las (tres) Comisiones de Investigación creadas a lo largo de esta Legislatura, que ha sido por lo demás la única que ha culminado la tarea, habiendo aprobado por unanimidad sus conclusiones. Dicha Comisión se creó ya a fines del

año anterior con motivo de la tormenta tropical Delta, y al poco tiempo de que pasaran sus efectos inmediatos; y el debate, esencialmente de carácter técnico, vino a centrarse sobre todo en la eficacia en el suministro de la energía eléctrica por la empresa que tiene a su cargo la prestación de dicho servicio en el conjunto del archipiélago, cuya normalidad tardó prácticamente un mes en restaurarse, afectando las anomalías registradas sobre todo a la isla de Tenerife. Las conclusiones se detienen especialmente en las medidas preventivas que deben adoptarse con vistas a evitar que se consuman los efectos relacionados con este tipo de catástrofes.

Sin embargo, más polémicas están resultando, en cambio, las actividades desarrolladas en el ámbito de las otras dos Comisiones de Investigación todavía sin ultimar, y creadas ya durante este año 2006, ambas al inicio del mismo y prácticamente al unísono (en el curso de un pleno histórico del Parlamento celebrado el 21 de febrero, en que se debatieron cuatro propuestas diferentes al respecto, aunque tres sobre el mismo asunto): incluso, puede considerarse que la constitución de una de ellas, concretamente, la creada con vistas a la fiscalización de los sistemas de pago empleados por la Dirección General del Tesoro de la Comunidad Autónoma, lo fue a impulsos del PP, ya entonces desde la oposición, como respuesta precisamente a la constitución de la otra, sobre la supuesta existencia de informaciones privilegiadas en las actividades preparatorias encaminadas a la convocatoria de un concurso para la producción de energía eléctrica, cuestión que salpicaba fundamentalmente a dicho partido político cuando algunos de sus miembros formaban parte del Gobierno de Canarias y de sus equipos de gestión.

Las comparecencias previstas se han completado en el caso de la primera de estas dos Comisiones y, por tanto, resta sólo en este caso alcanzar un acuerdo mayoritario para formular las conclusiones pertinentes: si bien, justamente, la única polémica importante está en si se reabren justamente las comparecencias para propiciar la del presidente del Gobierno, lo que no parece probable. Sin embargo, apenas han comenzado las tareas correspondientes a la otra Comisión, sobre la denominada «trama eólica», asunto que ha tenido implicaciones asimismo en el ámbito de lo penal (con el ingreso en prisión entre otros de un Director General), y que lleva consiguientemente un retraso considerable, aunque tampoco tiene sentido que sus trabajos no concluyan en esta Legislatura, y se dejen para la siguiente.

Los sucesivos casos de supuesta corrupción aparecidos este año, inusualmente abundantes confrontados con otros años, son los que fundamentalmente han venido a agitar la vida política. Al margen del antes indicado, que ha implicado a escala autonómica al área de la industria y energía (y algún otro a esta misma escala, aunque ya atinente a la gestión concreta de algún funcionario, en el ámbito del turismo), la mayoría se ha desarrollado a escala local, sobre todo, por la gestión desarrollada en algunos Ayuntamientos por sus respectivos alcaldes y equipos de gobierno: en Fuerteventura (La Oliva) y Lanzarote (Yaiza, Tegui y Haría). Los casos más sonoros han sido los que han implicado a determinadas autoridades locales en Gran Canaria (Telde y Santa Brígida) y Tenerife (Santa Cruz). En todos los casos enunciados existen actuaciones penales que siguen su curso en el momento de redactarse este Informe (en Telde, donde el caso ha atravesado distintas fases a lo largo del año y que llevó incluso a la detención de los

miembros del equipo de gobierno implicados, se barajó además la disolución de la Corporación Local: si bien al final se resolvió la controversia mediante la dimisión del alcalde y demás Concejales implicados y la cobertura de sus puestos mediante los suplentes de las listas electorales).

La tensión ha sido incesante, por las razones expuestas; y tampoco han contribuido a aliviar nada las cosas, justamente, los distintos episodios que han venido sucediéndose en el ámbito de la inmigración irregular, la saturación de los centros de internamiento (si no se ha hecho insoportable la situación ha sido por las actuales dimensiones que estos centros tienen, con una capacidad de acogida que puede llegar a alcanzar en su conjunto a varios millares de personas a la vez) y la particular problemática que envuelve a los menores cuya asistencia resulta especialmente difícil en las condiciones precisas que demanda una sociedad avanzada como la nuestra.

Con todo, se ha mantenido la estabilidad en el Gobierno de Canarias (no ha aflorado crisis de ningún género dentro de dicho ámbito, ni siquiera se ha producido relevo alguno de sus miembros individualmente considerados, siquiera por razones de carácter personal; y tampoco, cabe agregar al nivel de los altos cargos del gobierno y de la administración). Dicha estabilidad no se ha visto amenazada prácticamente a lo largo del año, pese a todos los incidentes antes mencionados, salvo acaso ya al final del mismo, con motivo del propósito del Gobierno de convocar un concurso para la adjudicación de 32 canales de televisión digital. El PSOE que, desde el exterior, contribuye con su apoyo necesario a su sostenimiento, anunció por dicha razón la retirada de la confianza al Gobierno. Cuando incluso los presupuestos para el año próximo estaban ya incluso pactados con el PSOE para sacarlos adelante (esta formación hasta llegó a participar en su fase preparatoria), éstos asimismo vinieron a quedar amenazados con la presentación de cuatro enmiendas prácticamente inasumibles para el Gobierno (la reducción en un 50 % de los gastos corrientes en los primeros meses del nuevo año, la regulación del concurso de la adjudicación de la televisión digital, y la supresión de las partidas correspondientes a la publicidad institucional y al pago anticipado de las subvenciones a los emigrantes canarios en el exterior). Al final, la sangre no llegó al río, como acostumbra a indicarse, y se alcanzaron ciertos compromisos que amortiguaron el alcance de las enmiendas antes mencionadas (ampliación del plazo del concurso para la adjudicación de la televisión y sometimiento de las campañas institucionales a la regulación estatal), lo que llevó al apoyo final del PSOE a los presupuestos autonómicos (y, prácticamente en paralelo, al respaldo a la inversa de CC a los presupuestos estatales: Ley 42/2006, de 28 de diciembre).

Dicho sea de paso, tampoco en la esfera local se han registrado cambios en la composición de los gobiernos insulares y municipales, con repercusión sobre las fuerzas políticas que componen las mayorías de gobierno (ni siquiera, en el caso de Telde, antes indicado); aunque sí, lógicamente, relevos de carácter personal en algunos casos. Desde esta perspectiva concreta que ahora nos ocupa, acaso el dato más destacado que deba apuntarse ha sido el que por desgracia ha afectado al siempre polémico Cabildo de Lanzarote, la salida del PSOE, con la permanencia en el mismo, ahora en minoría, de una formación local escindida del PIL (APL), vinculada a CC e integrada ahora en esta última formación política.

Todavía dentro de este apartado, aunque, ya por último, en lo que hace al ámbito de la vida interna de los partidos políticos, hay que resaltar que todo esté preparado para la nueva cita electoral del próximo mes de mayo. Realmente, las distintas fuerzas políticas ya tenían su maquinaria preparada desde el año precedente (2005) en que completaron sus respectivos congresos y programas: a lo largo de este 2006 la actividad se ha centrado sobre todo en la paulatina presentación de las candidaturas y de sus respectivas cabezas de lista. Todavía no se ha completado este proceso: en particular, resta por determinar una cuestión especialmente importante, que parece que siempre es una de las últimas en resolverse: el candidato de CC a la Presidencia del Gobierno. No son ajenas a este proceso las tensiones sin duda existentes en dicha formación, aunque también está la preocupación por no entorpecer la actividad del Gobierno actual que ostenta, como es sabido, dicha fuerza política. Al margen de ello, habría que destacar la adhesión del PNC (Partido Nacionalista Canario) al proyecto de CC, así como de la formación local de Lanzarote (APL) escindida del PIL; lo que, sin embargo, no va a impedir la pugna de al menos tres fuerzas políticas por el mismo espacio electoral «canario» o nacionalista): así, junto a CC, CCN (Centro Canario Nacionalista) y NC (Nueva Canarias) (aunque con diferencias ideológicas y en la configuración de la Comunidad Autónoma entre ellos).

Relaciones entre Canarias y el Estado

En el capítulo de las relaciones entre el Estado y Canarias, un lugar siempre destacado lo ocupan siempre los convenios bilaterales suscritos que en este año, en sus comienzos, tuvieron lugar destacadamente en el ámbito de la vivienda y en carreteras (a decir verdad, en este último caso, el convenio se remonta al año anterior aunque faltaba algún trámite final para su definitiva puesta en ejecución, por todos, la autorización por el Consejo de Ministros de la firma del correspondiente documento: los compromisos de inversión se cifran en este caso en 2.437 millones de euros hasta 2017).

Centrando por tanto el protagonismo en el campo de la vivienda, el convenio proporciona la cobertura financiera requerida a la ejecución del Plan 2005-2008 (con la aportación a ésta por el Estado de más de 257 millones de euros: otro tanto pone la Comunidad Autónoma, por lo que en total suman 584 millones de euros, lo que permitirá la realización de 89.130 actuaciones de distinto género (nuevas viviendas, viviendas en alquiler, actuaciones de rehabilitación, apoyo específico para los jóvenes, etc.).

En distinto orden de cosas, cabe resaltar en línea con lo anunciado en Informes precedentes la definitiva asunción por Red Eléctrica de la gestión del espacio eléctrico en el archipiélago (teóricamente, ya bajo su responsabilidad desde 2004, pero sin efecto todavía), y la separación por tanto del gestor de la infraestructura eléctrica del operador del servicio (lo que permite además la apertura de la red a nuevos operadores), merced a la publicación en abril de las órdenes ministeriales precisas a este respecto, lo que constituía el último peldaño de este proceso entero: un asunto particularmente sensible, hay que volver a recordar, porque escasa ha sido la inversión realizada en los últimos años y la red eléctrica

se encuentra inmersa en claras dificultades (incrementadas por la problemática interconexión entre islas debido a las profundidades marinas existentes, salvo en el caso de Lanzarote y Fuerteventura) y con claros síntomas de debilidad (como puso desgraciadamente de relieve la tormenta Delta y sus efectos), producto también todo ello por lo demás del espectacular aumento de la población residente y del turismo en estos últimos años, y la creciente demanda de esta fuente de energía.

Un nuevo campo de conflictos se ha abierto entre el Estado y la Comunidad Autónoma a lo largo de este año en el caso de la televisión, a la vista de la anunciada desaparición de los centros territoriales de TVE de producción propia, que ha envuelto a los trabajadores afectados como primeros perjudicados, pero que ha trascendido a ellos y ha envuelto a la sociedad entera, como ha acreditado el importante apoyo social a las manifestaciones convocadas como expresión de rechazo a dicha iniciativa. Al final, sin embargo, no ha habido vuelta atrás y no parecen suficientes para evitar la desaparición anunciada de tales centros las singulares menciones a las condiciones de las regiones ultraperiféricas, que habrá de tenerse presente en la estructura de la Corporación RTVE, incluidas en la nueva regulación de la televisión estatal (*Ley 17/2006, de 5 de junio*: en particular, art. 7.3).

Sirva esta referencia puntual a la televisión para abrir el comentario de la legislación estatal con singular impacto sobre Canarias. Y dentro de las normativas que poseen alcance general y trascienden al caso concreto de Canarias, junto a la de televisión, habría que destacar también la que en materia de medio ambiente se aprobó poco antes: la *Ley 9/2006, de 28 de abril*, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente. Esta ley introduce, en ejecución de las previsiones comunitarias, una nueva exigencia en la tramitación de los instrumentos de planteamiento para satisfacer los requerimientos ambientales, el denominado informe de sostenibilidad, lo que por lo demás afecta a los procedimientos en curso de tramitación obligando en algunos casos (cuando su respectivo acto preparatorio formal sea anterior al 21 de julio de 2004 y cuya aprobación provisional o definitiva sea posterior al 21 de julio de 2006) a su suspensión y reiniciación. Particularmente importante todo ello en Canarias, no sólo por la relevancia de sus recursos naturales, sino también porque, precisamente, estos años se está produciendo una adaptación y renovación generalizada de sus planes de ordenación, por lo que puede ello resultar a la postre un nuevo inconveniente para consolidar la definitiva puesta a punto de la ordenación pretendida. Precisamente, al objeto de solventar los problemas de Derecho transitorio surgidos al socaire de la nueva Ley, se ha dictado la *Orden de 1 de junio de 2006*, impulsada por la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación Territorial, y en avanzado estado de tramitación queda pendiente, ya para 2.007, una reforma puntual de la normativa reglamentaria actualmente vigente cuya aprobación por otro lado se había producido este mismo año (*Decreto 55/2006*).

Y, asimismo, a fin de hacer efectivas las medidas especialmente adoptadas para la financiación de la sanidad con ocasión de la celebración de la II Conferencia de presidentes, la *Ley 25/2006, de 17 de julio*, por la que se modifica el régimen fiscal de las reorganizaciones empresariales y del sistema portuario y se aprueban medias tributarias para la financiación sanitaria y para el sector del transporte por carretera: norma que entre otras determinaciones procede a reformar el alcance

de las competencias normativas de las Comunidades Autónomas, por ejemplo, en el impuesto especial sobre determinados medios de transporte (art. 4).

Ya en singular, sobre la legislación estatal aprobada en el curso de este año con proyección concreta sobre Canarias, destaca, primero, la *Ley 4/2006, de 29 de marzo*, de adaptación del régimen de las entidades navieras en función del tonelaje a las nuevas directrices comunitarias sobre ayudas de Estado al transporte marítimo y de modificación del régimen económico y fiscal de Canarias. Lo más importante es que esta Ley incorpora en su art. 2 una serie de modificaciones al régimen económico y fiscal de Canarias (*Ley 19/1994*), que se traducen en una serie de precisiones con carácter retroactivo en relación con el alcance de uno de los instrumentos previstos dentro de dicho régimen especial, a decir verdad, el fundamental, la Reserva para Inversiones de Canarias (*Ley 19/1994*: art. 27). También se modifica el Título VII de la *Ley 19/1994*, sobre el registro especial de buques y empresas navieras, otro de los instrumentos del Régimen Económico y Fiscal (art. 3); y se añade en fin una nueva Disposición Adicional a dicha *Ley 19/1994*, sobre incompatibilidad entre ayudas de Estado (art. 4); y un nuevo art. 77 bis a la misma *Ley 19/1994*, sobre impuestos especiales (Disposición adicional tercera).

No es todo ello sino un adelanto de la actualización del régimen económico y fiscal especial de Canarias, pendiente de autorización de las autoridades comunitarias a lo largo del año, aunque con una prórroga puntual que determinó precisamente la aprobación de la *Ley 4/2006*. Pero para la autorización definitiva hubo que esperar casi hasta el final (las bases acordadas para la renovación del régimen económico y fiscal fueron aprobadas por unanimidad del Parlamento de Canarias en marzo, previo pacto de los aspectos más conflictivos como las limitaciones impuestas para la adquisición del suelo al amparo del régimen económico y fiscal o la posibilidad de invertir en la zona especial de Canarias de fondos procedentes de la Reserva de Inversiones; pero la aprobación del régimen económico y fiscal de Canarias renovado dependía de que el Estado tuviera completo el mapa de las ayudas regionales que asimismo tenía que presentar en Bruselas); y enseguida propició ello la aprobación por el Estado del *Real Decreto-Ley 12/2006*, de 29 de diciembre, por el que se modifican la *Ley 19/1994*, de 6 de julio, de modificación del régimen económico y fiscal de Canarias y el *Real Decreto-Ley 2/2000*, de 23 de junio.

La reforma promovida ahora del régimen económico y fiscal tiene mucho mayor alcance: en realidad, sus dos instrumentos más importantes, tanto los incentivos a la inversión (*Ley 19/1994*: art. 25), como la reserva de inversiones (*Ley 19/1994*: art. 27), son objeto de una completa y profunda revisión: respecto de los incentivos a la inversión, las condiciones para su aplicación se endurecen notablemente (se estima que, si en la actualidad un centenar de empresas se beneficia de este instrumento, en el futuro apenas alcanzará la treintena; sobre la figura específica de la reserva de inversiones se volverá después). La nueva regulación por lo demás resulta ahora extraordinariamente prolija, con vistas en principio a tratar de despejar ciertas ambigüedades e incertidumbres y evitar la apertura de un espacio excesivo a la vía reglamentaria que, por ejemplo, en relación con la normativa que ahora es reemplazada, nunca llegó a desarrollarse, lo que fue fuente continua de tensiones importantes. También se reforma, dentro del ámbito de

la Ley 19/1994, el régimen especial de las empresas productoras de bienes corporales (aunque en este caso, en lo que se denomina bonificación de la producción, apenas se procede a introducir ciertas precisiones conceptuales) (art. 26); y, en fin, la regulación de la zona especial canaria, en algunos aspectos significativos (art. 29, 31.3 d) y e), 35.1, 38, 42.1 a), 43, 44. 3ª, 45, 49.3, 67 y Disposición adicional 11.4), así como el anexo de actividades que acompaña el Real Decreto-Ley 2/2000.

Ya por lo que hace a la reserva de inversiones, concretamente, entre las novedades introducidas habría que resaltar la fijación en tres años del plazo máximo para proceder a la dotación de la reserva, debiendo materializarse en activos que han de permanecer en funcionamiento de la empresa durante cinco años sin poder ser transmitidos o arrendados a terceros. Procede distinguir por tanto dos fases: la dotación y la materialización de la reserva. Sin entrar en mayores detalles, puede decirse que, por un lado, se amplían las posibilidades de dotación, por cuanto se permite ahora proceder a ella, tanto a las entidades financieras (aunque con limitaciones: por ejemplo, no pueden éstas materializar la reserva después en títulos de deuda pública), como a las empresas de servicios de un grupo de sociedades (lo que antes no se contemplaba), si bien la dotación se sujeta con carácter general a la presentación de un plan de inversiones (configurado en base a unos contornos acaso no suficientemente precisos, sobre todo, si se repara en las consecuencias extremadamente perjudiciales que resultan después de su inobservancia); y que, por otro lado, mayores son en cambio las restricciones en la materialización de la reserva, que se contrae a cuatro supuestos básicos: inversión inicial (se excluye con carácter general la inversión en suelo cuyo importe ha de descontarse por tanto del resto de los elementos de la empresa), creación de puestos de trabajo (particular interés existe ahora por vincular la figura de la reserva a la creación de empleo), inversión por sustitución (mirada siempre con recelo por Bruselas por su posible contemplación como una «ayuda al funcionamiento», pero que en principio podría justificarse en Canarias con base en la cláusula de la ultraperifericidad) y títulos de deuda pública (esencialmente, con vistas a la financiación de infraestructuras de interés general). En todo caso, en torno a la reserva se mantiene un vivo debate sobre la cuantificación del beneficio empresarial como base de la misma: después de una serie de reveses en los tribunales, cabe ahora la inclusión de los resultados extraordinarios dentro del beneficio de la empresa, después de una resolución judicial en julio de este año, que ha venido así a respaldar en este punto la posición de las empresas, aunque en un rumbo que la nueva normativa que acaba de aprobarse pretende ahora (¿inopinadamente?) enderezar.

En cuanto a la zona especial, ésta prolonga en general su vigencia hasta 2019, salvo para las empresas dedicadas a la producción, transformación, manipulación y distribución de mercancías, si ello tiene lugar en el ámbito de dicha zona. Se permite ahora, como excepción a la incompatibilidad existente con carácter general en la utilización de estos instrumentos, invertir en ella fondos provenientes de la reserva de inversiones. Y, en fin, se proclama con carácter general la imposibilidad de que puedan beneficiarse de estos incentivos quienes hayan obtenido con anterioridad ayudas ilegales, mientras no hayan procedido a su devolución. En total, se prevé un importante ahorro fiscal para las empresas radicadas en Canarias

de más de 7.000 millones durante el período 2007-2013 objeto de cálculo, lo que se sitúa dentro del ámbito de las perspectivas financieras aprobadas por la Unión Europea para dicho período.

Queda para 2007 la convalidación del decreto-ley o, en su caso, su tramitación como ley ordinaria. Y será por tanto en el *Informe* correspondiente a dicho año donde seguramente podrán despejarse las dudas e incógnitas iniciales que la puesta en práctica del nuevo régimen económico y fiscal permite identificar. En todo caso, parece manifiestamente mejorable la técnica legislativa empleada: el decreto-ley contiene todas las previsiones indicadas en una serie sucesiva de catorce apartados, y probablemente quedarían mejor agrupados en cuatro bloques, por cada una de las piezas renovadas del régimen económico y fiscal especial de Canarias (incentivos a la inversión, bonificaciones a la producción, reserva de inversiones y zona especial canaria).

Por último, en el plano propiamente ejecutivo, destaca, entre las actuaciones desarrolladas por el Estado, la declaración de las obligaciones de servicio público en las rutas aéreas entre las Islas Canarias, aprobada por Resolución de 21 de julio de 2006, que fija tanto las rutas aéreas afectadas por la indicada declaración como las distintas condiciones generales y específicas, para cada ruta, a que se sujeta en ellas la prestación del servicio aéreo. Y, casi por las mismas fechas, la aprobación por el Gobierno de la Nación del denominado Plan de Seguridad de Canarias (que incluye, entre otras determinaciones, una inversión de 25 millones de euros en la modernización de instalaciones así como el incremento de la plantilla en 1.500 plazas, en ambos casos, tanto para la Policía como para la Guardia Civil).

Relaciones entre Canarias y el exterior (en particular, la Unión Europea)

En el ámbito de las relaciones comunitarias, sobresale sin duda de ninguna clase la renovación y actualización del régimen económico y fiscal especial de Canarias en los términos expuestos en el apartado precedente, y sobre los que por tanto no procede ahora volver a insistir. Junto a dicho acontecimiento, absolutamente vital para el desarrollo económico y social del archipiélago, destaca entre las medidas específicas singularmente adoptadas el acuerdo cerrado, casi a finales de año, para ayudar el plátano canario en una cuantía de 141 millones de euros anuales (que ha de distribuirse después entre los agricultores del sector cada año), lo que se suma al establecimiento a inicios del año de un arancel de 176 euros por tonelada para el plátano proveniente de terceros países con destino a la Unión Europea. Todo ello, con vistas a mantener no sólo una actividad económica en el sector primario como es la agricultura, sino también el propio paisaje de las islas y hasta una forma de cultura tradicional, por razones en suma asimismo relacionadas con la preservación del medio ambiente y en garantía del desarrollo sostenible.

En el ámbito de las relaciones exteriores propiamente dichas, tradicionalmente, ha destacado dentro de este apartado las singulares relaciones de Canarias con Marruecos, que se desarrollan en una serie de frentes diversos. Siguen siendo cruciales estas relaciones entre territorios vecinos. Como novedad a este respecto cabe destacar la gestión por Canarias por primera vez de los fondos comunitarios.

rios destinados a la cooperación transfronteriza con Marruecos (28 millones de euros). Se han sentado igualmente las bases para la reanudación de la pesca marítima en aguas marroquíes, adjudicando el Gobierno español 37 licencias a armadores canarios de las 100 de que España dispone en total, tras el acuerdo concluido en esta materia entre la Unión Europea y Marruecos por un período de cuatro años. Y, entre las actuaciones que lamentablemente no han conseguido culminar, el establecimiento de una ruta directa de transporte marítimo entre Canarias (Fuerteventura) y Marruecos (Tarfaya).

Sin embargo, más allá de Marruecos, la tendencia es también a incrementar las relaciones de Canarias con la totalidad del continente africano: la creación de la Casa de Africa, y su definitiva puesta en funcionamiento con la constitución de su Consejo Rector y celebración de su primera reunión, puede resultar el catalizador de unas relaciones que pueden alcanzar en el futuro unas dimensiones formidables y que ahora mismo ni siquiera es posible llegar a predecir.

Aunque este año, por desgracia, el protagonismo lo ha ostentado la lucha contra la inmigración irregular. Inmediatamente, Canarias se percibió de la imposibilidad de afrontar las actuaciones precisas por sí sola; y ya en marzo recabó la colaboración del Gobierno español, que reaccionó aprobando un plan urgente de cooperación con Mauritania, que comprendía incluso la construcción de centros de acogida en dicho país (también, la aportación de patrulleras para impedir la salida de embarcaciones clandestinas).

Pero ello no fue sino el primer episodio de una historia que se complicaría mucho más solamente poco después, cuando comienzan a surgir nuevos puntos de origen para este tipo de inmigración, con travesías cada vez más largas y penosas. Ya en mayo, el Gobierno español decide implicar al Ministerio de Defensa, que destina a aguas africanas una patrullera, cuatro aviones y un satélite; por otra parte, procede también el Gobierno al reforzamiento del frente diplomático, con la apertura de embajadas, la agilización de los procedimientos de expulsión y la conclusión de convenios de repatriación. En el plano interno, se dispone la creación de un mando único, o de una «autoridad de coordinación», si se prefiere, a partir del centro de operaciones navales del mando naval.

Pero pronto resultaron, asimismo, todos estos dispositivos manifiestamente insuficientes para afrontar un problema cuya envergadura iba en constante aumento (35.000 personas en un solo año) y amenazaba con desbordar incluso al propio Estado, así que por éste se promovió la colaboración comunitaria, que terminaría por concretarse por medio de la intervención en el desarrollo de este conflicto de la Agencia Europea de Control de Fronteras (FRONTEX), apenas constituida y puesta en funcionamiento este mismo año: hasta trece países europeos se avinieron finalmente a colaborar de distintos modos en el dispositivo organizado por esta Agencia, que al final terminará consistiendo en el desplazamiento de doce embarcaciones, dos helicópteros y dos aviones, distribuidos a lo largo de cuatro zonas acotadas del continente africano.

Las cosas empiezan a funcionar: en lo que queda de año, se han interceptado 5.000 personas, y se ha desarticulado una veintena de redes de tráfico, pero las cifras de la inmigración, que ya han sido puestas de relieve en este *Informe* en el primero de sus apartados, han ido, pese a todo, en incesante aumento.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición del Parlamento por Grupos Parlamentarios

G.P. Coalición Canaria (CC) 23

G.P. Popular 17

G.P. Socialista Canario 17

G.P. Mixto 3

Durante el año 2006 causaron baja los siguientes diputados:

Diputada Cristina M^a. Perdomo Reyes (CC), 20 de marzo de 2006

Durante el año 2006 causaron alta los siguientes diputados:

Diputado Augusto Lorenzo Tejera (CC), 26 de abril de 2006

Estructura del Gobierno

Presidente: Excmo. Sr. D. Adán Martín Menis (CC)

Vicepresidenta: Excma. Sra. D^a. M^a del Mar Julios Reyes (CC)

Número de Consejerías: 10

Consejería de Presidencia y Justicia: Excmo. Sr. D. José Miguel Ruano León (CC) *Consejería de Industria, Comercio y Nuevas Tecnologías:* Excma. Sra. D^a. María Luisa Tejedor Salguero (CC)

Consejería de Economía y Hacienda: Excmo. Sr. D. José Carlos Mauricio Rodríguez (CC)

Consejería de Infraestructuras, Transporte y Vivienda: Excmo. Sr. D. Antonio Ángel Castro Cordobés (CC)

Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación: Excmo. Sr. D. Pedro Rodríguez Zaragoza (CC)

Consejería de Educación, Cultura y Deportes: Excmo. Sr. D. Isaac Cristóbal Godoy Delgado (CC)

Consejería de Medio Ambiente y Ordenación Territorial: Excmo. Sr. D. Domingo Berriel Martínez (CC)

Consejería de Sanidad: Excma. Sra. D^a. M^a. del Mar Julios Reyes (CC)

Consejería de Turismo: Excmo. Sr. D. Manuel Fajardo Feo (CC)

Consejería de Empleo y Asuntos Sociales: Excma. Sra. D^a. María Luisa Zamora Rodríguez (CC)

No se han producido modificaciones a lo largo del año 2006

Tipo de Gobierno

Gobierno monocolor, en minoría, con apoyos puntuales (vgr. Ley de Presupuestos Generales de la CAC)

Partidos y número de diputados que le apoyan

A partir de mayo de 2005, Coalición Canaria (23 Diputados) y puntualmente el PSOE PSC (17 diputados)

Composición del gobierno

Consejerías: CC: Presidente, Vicepresidenta y 10 Consejerías

Investidura, mociones de censura, cuestiones de confianza y otras

Mociones de reprobación

Presentadas: 0

Rechazadas: 0

(Se tramitó y rechazó una PNL solicitando el cese del Director de la Oficina del Gobierno de Canarias en Madrid)

Debates y Resoluciones Parlamentarias aprobadas:

Resoluciones aprobadas con motivo del Debate del estado de la nacionalidad los días 28, 29 y 30 de marzo de 2006.

128 resoluciones (Boletín Oficial del Parlamento N^o 108/2006, de 12 de abril)

Declaraciones Institucionales

Presentadas: 1

Aprobadas: 1

De apoyo a la candidatura de Madrid como sede para la celebración de los Juegos Olímpicos de 2016

Propuestas de reforma del estatuto de autonomía

La ponencia nombrada al efecto formuló el texto de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, como iniciativa institucional, en el mes de enero. Una vez admitida la propuesta, se otorgó trámite de audiencia a los cabildos y se recabó dictamen del Consejo Consultivo de Canarias. Durante el mes de abril los Grupos tuvieron plazo para presentar las enmiendas al articulado (Boletín Oficial del Parlamento Nº 133/2006, de 9 de mayo). La redacción del informe de la ponencia se prolongó hasta finales del mes de julio (Boletín Oficial del Parlamento Nº 214/2006, de 20 de julio). El 25 de julio se aprobó el dictamen de la Comisión (Boletín Oficial del Parlamento Nº 249/2006, de 31 de julio). La aprobación de la propuesta de modificación fue aprobada por el Pleno del Parlamento de Canarias el 13 de Septiembre (Boletín Oficial del Parlamento Nº 257/2006, de 19 de septiembre). Remitida la propuesta a las Cortes Generales, la propuesta ha sido calificada y al cierre del ejercicio se encontraba a la espera del correspondiente debate de totalidad (BOCG. Congreso de los Diputados Núm. B-261-1 de 22/09/2006).

Proyectos de Ley

Tramitados en 2006

Presentadas: 15

Pendientes anteriores ejercicios: 3

Finalizados durante 2006

No finalizados: 9

Retiradas: 1

Aprobadas: 8

Proposiciones de ley, proposiciones de ley a iniciativa de los Cabildos Insulares, proposiciones de ley de iniciativa popular, proposiciones de ley para su tramitación ante las Cortes Generales

Proposiciones de Ley

Tramitados en 2006

Presentadas: 8

Pendientes anteriores: 1

Finalizados durante 2006

No finalizadas: 3

Aprobadas: 1

Retiradas: 1

Rechazadas: 4

Proposiciones de Ley a iniciativa de los Cabildos Insulares*Tramitadas en 2006*

Presentadas: 0

Pendientes anteriores: 2

Finalizadas durante 2006

Aprobadas: 2

Proposiciones de Ley de Iniciativa Popular*Tramitadas en 2006*

Presentadas: 3

Pendientes anteriores: 2

Finalizadas durante 2006

No finalizadas: 1

Aprobadas: 1

Decaídas: 1

Rechazadas: 2

Proposiciones de Ley para su tramitación ante las Cortes Generales*Tramitadas en 2006*

Presentadas: 1

Pendientes anteriores: 0

Finalizadas durante 2006

Aprobadas: 1

La Proposición a la que se refiere el presente apartado es la de Transferencias Complementarias a Canarias., que se ha tramitado paralelamente a la reforma del Estatuto.

Proposiciones no de ley*Tramitadas en 2006*

Presentadas: 112

Pendientes anteriores: 12

Finalizadas durante 2006

No finalizadas: 26

Aprobadas: 65

Retiradas: 14

Rechazadas: 19

Interpelaciones, mociones consecuencia de interpelaciones*Interpelaciones**Tramitadas en 2006*

Presentadas: 13

Pendientes anteriores: 0

Finalizadas durante 2006

No finalizadas: 1

Debatidas: 10

Rechazadas: 2

Mociones consecuencia de Interpelación*Tramitadas en 2006*

Presentadas: 7

Pendientes anteriores: 0

Finalizadas durante 2006

Aprobadas: 3

Rechazadas: 4

Preguntas con respuesta oral (ante pleno y ante comisión), preguntas con respuesta por escrito:*Preguntas con respuesta oral ante el Pleno:**Tramitadas en 2006*

Presentadas: 298

Pendientes anteriores: 18

Finalizadas durante 2006

No finalizadas: 23

Contestadas: 261

Retiradas: 32

Preguntas con respuesta oral ante Comisión

Tramitadas en 2006

Presentadas: 315

Pendientes anteriores: 154

Finalizadas durante 2006

No finalizadas: 72

Cambio calificación: 1

Contestadas: 383

Retiradas: 13

Preguntas con respuesta por escrito

Tramitadas en 2006

Presentadas: 1749

Pendientes anteriores: 328

Finalizadas durante 2006

No finalizadas: 70

Contestadas: 1959

Retiradas: 3

Rechazadas: 45

Comparecencias del Gobierno

Tramitadas en 2006

Presentadas: 256

Pendientes anteriores: 66

Finalizadas durante 2006

No finalizadas: 64

Debatidas: 232

Retiradas: 26

Solicitudes de comisiones de investigación

Tramitadas en 2006

Presentadas: 4

Pendientes anteriores: 1

Finalizadas durante 2006

Aprobada su creación y sin concluir sus trabajos: 2

Retiradas la solicitud de creación: 1

Rechazada la solicitud de creación: 1

Aprobadas sus conclusiones: 1

La Comisión de Investigación para esclarecer los hechos, las actuaciones de la empresa Unelco-Endesa y del Gobierno de Canarias así como los efectos, las consecuencias y las medidas a adoptar derivadas de la tormenta tropical Delta a su paso por Canarias vio aprobadas sus conclusiones en sesión plenaria de 29 y 30 de noviembre de 2006 (Boletín Oficial del Parlamento N° 371/2006, de 20 de siembre)

Siguen en funcionamiento al finalizar el ejercicios las Comisiones de Investigación para esclarecer los hechos y actuaciones de las Administraciones Públicas Canarias, así como la determinación de las responsabilidades consecuencia del concurso público convocado por la Consejería de Industria, Comercio y Nuevas Tecnologías, relativo a la energía eólica y la constituida para determinar el alcance de las infracciones legales a la normativa vigente, advertidas por la Audiencia de Cuentas de Canarias en su Informe de Fiscalización IAC-20, imputadas a la Dirección General del Tesoro en el Ejercicio 2002.

Reforma del Reglamento

No se tramitado ninguna iniciativa de Reforma del Reglamento

Reforma de las normas de Gobierno Interior

No se tramitado ninguna iniciativa de Reforma del Reglamento

Normas interpretativas y supletorias del Reglamento

Se han dictado las siguientes resoluciones de la Mesa

Otras iniciativas

Comisiones de estudio

Presentadas: 0

Pendientes anteriores: 1

Finalizadas durante 2006

No finalizadas: 1

Se trata de la Comisión de Estudio de Jóvenes y Menores en Canarias

Subcomisiones

Tramitadas en 2006

Presentadas: 1

Pendientes anteriores: 3

Finalizadas durante 2006

Sin concluir sus trabajos: 1

Rechazada la solicitud de creación: 1

Aprobadas sus conclusiones: 2

La Subcomisión para analizar la Ley Orgánica de Educación y elaborar el documento que sirviera de base al Gobierno de Canarias en sus negociaciones con el Ministerio de Educación y Ciencia finalizó sus trabajos en enero de 2006, habiéndose publicado sus conclusiones en el Boletín Oficial del Parlamento N° 49/2006, de 14 de febrero.

Asimismo, la Subcomisión de seguimiento y control del Plan Canario para erradicar la violencia de género 2002-2006 concluyó en junio de 2006, habiéndose publicado su informe (Boletín Oficial del Parlamento N° 220/2006, de 24 de julio)

Continuaba sus trabajos al finalizar el año las Subcomisiones creadas para el estudio y seguimiento de la situación de los servicios públicos de transporte que se realizan en y con Canarias.

Por otra parte, había sido rechazada la creación de una Subcomisión de estudio sobre incremento de población en Canarias.

Introducción

A) El año 2006 ha sido un año de continuidad. Sin especiales sobresaltos el Gobierno de colación PSOE-PRC ha enfocado la última anualidad de la legislatura sin cambios en su composición, con una destacable coordinación interna, sin roces reseñables y con la voluntad no explícitamente confesada de intentar repetir una fórmula que ha dado buenos resultados generales y también a los dos partidos coaligados.

La continuidad señalada es algo a lo que ya nos referíamos en el Informe de 2005. Y sobre cuyos aspectos básicos, aunque sin detallar las inevitables reiteraciones, importa insistir una vez más.

El Gobierno se ha consolidado y ha llevado a cabo políticas legislativas concretas a las que luego me referiré y políticas de gestión e inversión importantes. No sólo en infraestructuras (aunque también) sino en ámbitos hasta ahora quizá algo descuidados como diversas iniciativas para romper la llamada «brecha digital» culminadas con notable éxito, la firma de un contrato-programa con la Universidad, la puesta en marcha de la carrera profesional de los funcionarios de la sanidad pública (algunos de cuyos aspectos más polémicos han dado lugar a una huelga de médicos a finales de año), la decidida inversión en cultura y turismo aprovechando el «tirón» del Año Santo lebaniego, objeto de una amplia repercusión en los medios de comunicación nacionales por el procedimiento del mecenazgo televisivo, la confirmación del «Proyecto Comillas» sobre el estudio del español, que ha echado definitivamente a andar con la creación de una Fundación, la participación empresarial y el nombramiento de un director académico, y otras iniciativas que aquí no pueden detallarse.

El presidente, que tiene sin duda una personalidad atractiva para los medios de comunicación a los que casi siempre proporciona algún titular, contribuye destacadamente a la proyección exterior de la Comunidad, por más que algunos de sus gestos sean a veces interpretados como excesivos o populistas.

Y si el año pasado la acción del Gobierno no se plasmó en medidas legislativas importantes no puede decirse lo mismo de 2006, año en que el se ha batido el récord de leyes aprobadas desde que existe la Comunidad y, además, leyes casi todas ellas de incidencia externa, esto es, que afectan de una u otra manera a la vida cotidiana de los ciudadanos.

Así, pues, lo mejor que se puede decir de 2006 (y no es poco) es que ha sido un año de normalidad institucional, de abordaje de problemas y de políticas concretas, que son inevitablemente juzgadas como éxitos o fracasos dependiendo del

punto de vista político que cada observador adopte. Pero que no es éste el lugar de valorar. Sí cabe destacar, sin embargo, como ya he indicado en alguna otra ocasión anterior, que es en estas iniciativas concretas y en esas prioridades donde podrá centrarse, con beneficio colectivo, la crítica de la oposición. Es una opción que no siempre se aprovecha cuando se adopta el generalizado hábito de tirar por elevación y desgastar los grandes calificativos genéricos que ocultan más que muestran los eventuales reveses, errores, fracasos o incumplimientos del Gobierno.

B) Esa ha sido también este año, como el pasado, el otro aspecto general destacable. La oposición del Partido Popular ha seguido los derroteros del tipo de oposición generalizado en el ámbito nacional. Con una particularidad, quizá. Y es que en Cantabria el centro de las críticas de la oposición es casi más el PRC y su presidente que el Partido Socialista. La opción de centrar las críticas, sobre todo, en el PRC, el presidente del Gobierno y su consejero de Presidencia y Urbanismo (también del PRC), tiene cierta lógica. Instalado en un cierto centro político, el PRC se ha convertido en el gozne de la gobernabilidad: sin él, el PSOE no puede gobernar; sin él, el PP, tampoco puede gobernar, salvo que logre una difícil mayoría absoluta (la que ahora tiene en el Ayuntamiento de la capital). El PP piensa seguramente que su adversario más cercano es el PRC, parte de cuyo electorado podría ser recuperable para el partido de la derecha más que para el partido socialista. Y en ese sentido se entiende el énfasis en la crítica hacia los regionalistas, potenciales vecinos en el virtual espectro político partidario. Pero al mismo tiempo esa opción tiene una vertiente negativa para el Partido Popular. Y es que al centrar la crítica de estilo agrio y descalificador en sus únicos potenciales aliados, imposibilita o aleja una eventual coalición como la que ya tuvieron en legislaturas anteriores (1995-1999 y 1999-2003), lo que obliga al PP a conseguir una mayoría absoluta que, hoy por hoy, no es pensable, al menos en el Parlamento.

En el Ayuntamiento de la capital las cosas se presentan para el próximo mes de mayo de manera parcialmente diferente. En la actualidad el PP tiene mayoría absoluta y un alcalde hasta ahora con peso político relevante. Pero el actual alcalde no repite como candidato. Será sustituido por un joven concejal que si de un lado ofrece un rostro amable y más templado, de otro carece de experiencia política más allá de su cargo actual de concejal de medio ambiente. El PSOE, por su parte, presenta esta vez como candidato a un veterano político que ya fue candidato a alcalde hace veinte años, antiguo eurodiputado que estaba retirado de la primera fila de la política cotidiana como presidente de la Caja de Ahorros más importante de la región, de la que acaba de cesar, pero que posee una buena imagen y un peso político que parece sólido. Por el PRC se presenta el actual consejero de presidencia, ordenación del territorio y urbanismo, que ha sido la persona en quien se han centrado las mayores críticas de la oposición municipal (sobre viviendas de protección oficial, planeamiento urbanístico y del litoral, construcción del llamado edificio «Moneo» como sede del Gobierno, actualmente paralizado por una decisión judicial a iniciativa municipal...). El panorama es, pues, interesante y las posibilidades abiertas.

En este contexto los desencuentros institucionales de años anteriores han continuado con énfasis un tanto intermitente y vinculados a cuestiones concretas de

la política local o, también, a aspectos de la política nacional con la que el Gobierno tiene obvia sintonía.

No ha habido, sin embargo, conflictividad institucional destacada más allá de la ordinaria a la que luego me referiré.

Actividad normativa: leyes

A diferencia de años anteriores la actividad normativa en 2006 ha sido abundante. Nada menos que diecinueve leyes, más que en los dos años anteriores. Y, como ya he dicho, leyes en gran medida de destacada importancia y trascendencia externa.

Es de lamentar que la Comunidad no haya tomado nota del ejemplo del Estado y que siga aprobando, junto a los Presupuestos, una Ley de medidas Fiscales, verdadera ley-escoba que en esta ocasión ha modificado parcialmente seis leyes anteriores y derogado otra más.

Así, pues, las leyes aprobadas en 2006 han sido las siguientes:

– *Ley 1/2006, de 7 de Marzo, de defensa de los consumidores y usuarios*. Esta ley, estructurada en 4 Títulos y 59 artículos, sustituye y deroga la anterior Ley 6/1998, de 15 de mayo, de estatuto del consumidor y usuario en Cantabria, ampliando sus contenidos y depurando su técnica. Su Exposición de motivos afirma que la ley no pretende solamente la protección y defensa de los consumidores, sino que también persigue su educación y formación.

Se parte de un concepto amplio de consumidor que define el art. 1 en los siguientes términos: «son consumidores y usuarios las personas físicas o jurídicas que adquieren, utilizan o disfrutan bienes y servicios en Cantabria, como destinatarios finales y con objetivos generalmente ajenos a cualquier actividad comercial o profesional». Por el contrario, el mismo precepto excluye del concepto de consumidor a «quienes integren principalmente los bienes o servicios en un proceso de fabricación, comercialización o prestación dirigido al mercado, aun cuando dicha actividad no implique un lucro directo». Esto es, en el primer apartado se suprime la referencia al uso particular o colectivo que el consumidor había de hacer de los bienes o servicios que adquiere, pero se añade la exigencia de que tal utilización sea ajena a cualquier actividad comercial o profesional. Se sustituye así un límite positivo por uno negativo: la ausencia de utilización profesional, lo que «añade el preámbulo de la Ley» «facilita y aclara la interpretación del precepto haciendo que ni siquiera sea cuestionable que, una persona que adquiera un bien con la finalidad de regalarlo posteriormente se encuentre efectivamente protegida por la nueva Ley». Además, el adverbio «generalmente» utilizado pretende extender la protección legal a quienes realizan una operación comercial con carácter esporádico. De otro lado, en el segundo apartado, se delimita por exclusión el concepto de consumidor utilizando para ello un parámetro positivo (integrar los bienes en un proceso de comercialización dirigido al mercado) en vez del tradicional criterio negativo (no constituirse en destinatarios finales), de manera que se ensancha el ámbito protector de la Ley.

Los derechos que desarrolla el texto legal se enumeran genéricamente en el art. 3 y hacen referencia a la protección contra los riesgos que puedan afectar a la salud o la seguridad, el reconocimiento y protección de los legítimos intereses económicos y sociales, la reparación e indemnización de los daños y perjuicios sufridos, la información veraz y completa sobre los bienes y servicios, la educación y formación suficiente en todas aquellas materias que puedan resultar de interés para los consumidores y la participación en organizaciones y asociaciones a través de las que ejercer la representación de derechos e intereses, la audiencia en consulta para la elaboración de las disposiciones de carácter general y la participación en las diferentes actividades de las administraciones públicas de Cantabria en las que usuarios y consumidores tengan interés directo.

Se considera nulo de pleno derecho cualquier acuerdo que tenga por objeto excluir o dificultar la aplicación de la ley, la renuncia previa a los derechos en ella reconocidos y la actuación en fraude de la misma. Se plasma también una directriz para que las administraciones públicas dediquen especial atención a los consumidores que se puedan incluir en situaciones especiales de inferioridad o indefensión, incluyéndose ya directamente en esta categoría a los «niños y adolescentes, mujeres gestantes, personas mayores, enfermos, discapacitados físicos o psíquicos, desempleados, inmigrantes y personas que, por el motivo que fuere, se encuentren temporalmente desplazadas de su residencia habitual» (art. 4).

Por lo demás, el Título II de la Ley, el más amplio (arts. 6 a 30), desglosa y concreta los genéricos derechos de los consumidores enumerados en el art. 3.

Y así, en relación con el derecho a la salud se refiere, entre otras cosas, a la vigilancia y control de todo tipo de actividades, pero en especial de la venta ambulante y de productos a granel. Se alude a los servicios sanitarios y, en especial, a los productos y servicios de uso común y generalizado. Y se prevé la inmovilización, retirada o suspensión inmediata de actividades, mercaderías y servicios prohibidos o peligrosos para la salud.

Por lo que hace a la protección de los intereses económicos y sociales la Ley dedica amplio espacio a articular el equilibrio de prestaciones y detalla aspectos referidos, entre otros extremos, a la entrega de resguardos, el derecho a la exactitud en cantidades, composición, peso y medida de los productos adquiridos, el etiquetado, la exposición visible de precios, el derecho a elegir el medio de pago de entre los ofertados por el comerciante, la obligación de entregar factura, la regulación de la existencia de repuestos en determinados bienes y servicios, la exposición pública y visible del horario comercial, la tenencia de hojas de reclamaciones...

Al aludir al derecho a la reparación e indemnización de los daños y perjuicios sufridos por los consumidores, la Ley hace especial hincapié en el fomento del arbitraje comercial que, tras las experiencias de los últimos años en la región, puede decirse que ha producido buenos resultados.

El derecho a la comunicación de informaciones comerciales alude a la publicidad veraz y no engañosa, a la exigencia de que la información venga en lengua castellana y a que las prácticas publicitarias permitan identificar los bienes elaborados o fabricados en Cantabria. Se regulan también las oficinas de información

(donde queda prohibida cualquier clase de publicidad comercial) y un largo y detallado elenco de derechos relacionados con el mercado inmobiliario (art. 18) donde se obliga a los promotores de viviendas a disponer en el lugar donde se centralice la promoción de las ventas de la siguiente documentación: a) El nombre o denominación social, residencia o domicilio o, en su defecto, la dirección de uno de los establecimientos permanentes en España y, en general, cualquier dato que permita establecer una comunicación directa y efectiva con los agentes que intervengan o hayan intervenido en el proceso de la edificación; b) copia de todos los documentos que acrediten de manera fehaciente la titularidad de los derechos que facultan para ejecutar la edificación; c) identificación de la situación jurídica y registral de la finca, con especial referencia a si han sido otorgadas las escrituras de declaración de obra nueva y división horizontal o, en su caso, indicación de que aún no se dispone de ellas; d) copia del proyecto conforme al cual se ejecutan las obras de edificación, con sus eventuales modificaciones, especificándose en cada momento su grado de ejecución material, resaltando de manera fácilmente comprensible los datos y características que identifican la vivienda, tales como el plano general del edificio y de la vivienda misma, su superficie útil, la descripción general del edificio en el que se encuentra, de las zonas comunes y de los servicios accesorios, la calidad y sistemas de puesta en obra de los materiales y el trazado de todas las instalaciones y servicios, tanto individuales como comunitarios, grado de aislamiento térmico y acústico, medidas de ahorro energético con que cuenta la vivienda y mobiliario de que, en su caso, disponga; e) copia de la licencia de edificación y de las demás autorizaciones y trámites administrativos preceptivos para la ocupación y habitabilidad del inmueble (indicándose que falta aún la pertinente autorización si en el momento de efectuarse la promoción se careciese de ella); f) acreditación fehaciente del cumplimiento de la normativa especial sobre garantías exigidas a los agentes de la edificación para asegurar sus responsabilidades; g) acreditación fehaciente del cumplimiento de la normativa especial reguladora del afianzamiento o garantía de las cantidades entregadas a cuenta; h) copia del contrato de compraventa propuesto, en el que se hará constar que el adquirente no soporta los gastos derivados de la titulación que corresponden legalmente al vendedor, el derecho que asiste al consumidor a la elección de notario de conformidad con la legislación especial o para decidir libremente en torno a la subrogación en alguna operación de crédito no concertada por él, las garantías que, en su caso, se exigen legalmente a los agentes de la edificación para asegurar sus responsabilidades, así como el texto literal de los artículos 1279 y 1280.1 del Código Civil. De igual modo, si en el momento del examen se careciese de alguna de las licencias o autorizaciones o no se hubiera cumplido alguno de los trámites reseñados en el párrafo e) de este apartado, dicho incumplimiento se hará constar expresamente; i) fecha de entrega de la vivienda y de las zonas comunes o elementos accesorios; j) el precio total de venta, en el que se incluirán, de existir, los honorarios del agente y el impuesto sobre el valor añadido (IVA), y del que se deducirán las cantidades entregadas a cuenta por los adquirentes antes de formalizarse la compraventa; k) la forma de pago, que habrá de ajustarse escrupulosamente a la normativa vigente. Para el caso de que se hubieran dispuesto formas de pago aplazado del precio de venta, y previa indicación de la tasa anual equivalente, deberá especificarse si se exige una entrada inicial, así como el número total de plazos y el vencimiento de los

mismos. De igual modo, habrá de indicarse el contenido de las eventuales cláusulas penales que, en previsión del incumplimiento del pago de alguno de los plazos, pretendan incluirse en el contrato; l) las instrucciones de uso, mantenimiento y conservación del edificio y sus instalaciones, una vez elaboradas de conformidad con la normativa que les sea de aplicación; m) los estatutos y normas de funcionamiento de la Comunidad de Propietarios, en su caso, así como información de los contratos de servicios y suministros de la comunidad; y n) las limitaciones al uso o destino de la vivienda que pudieran derivarse del título constitutivo o de los estatutos, si ya hubieran sido otorgados.

En el caso de vivienda de nueva edificación el promotor deberá no sólo permitir la consulta sino también proporcionar a cualquier interesado y a las autoridades competentes buena parte de la documentación que acaba de reseñarse (art. 18.3).

La Ley se refiere también al etiquetado de productos e información clara y visible de todos los precios.

Los Capítulos siguientes de este mismo Título de derechos de los consumidores se refieren a la educación y formación, al derecho de representación, audiencia y participación (con especial referencia al acceso a subvenciones públicas) y a la creación del Consejo Cántabro de Consumo. Importa resaltar en este punto que ha desaparecido ahora una previsión de la ley anterior de 1998 que habíamos criticado en el *Informe* de dicho año. Me refiero a la previsión anterior de que las asociaciones de consumidores pudieran obtener «los datos sobre sanciones administrativas firmes impuestas durante los cinco años anteriores» sin que la Ley precisara, por cierto, a qué tipo de firmeza se refería ya que una sanción firme «en vía administrativa» significa, como se sabe, simplemente que es irrecurrible en dicha vía, pero no necesariamente que sea absolutamente irrecurrible. La crítica que entonces expresábamos hacía referencia al hecho de que, con la dicción de la ley ahora derogada, el sancionado que recurriera en vía judicial y ganara el recurso (por ejemplo, por inexistencia de los hechos) pudiera ver condicionado su mercado potencial porque, unos años después, se comunicara a la asociación de consumidores interesada la existencia de una sanción firme (en vía administrativa) pero anulada por un tribunal. Esos problemas desaparecen ahora.

Los Títulos III y IV detallan y regulan la Inspección de consumo (con especial referencia al acceso a los establecimientos de los inspectores y a la toma de muestras), las hojas de reclamaciones (que deberán constar en todos los establecimientos mercantiles) y el régimen sancionador (previendo que las sanciones puedan llegar, en el caso de las muy graves, hasta 300.000 euros e incluso superar esa cifra «hasta alcanzar el triple del valor de los bienes o servicios objeto de la infracción»), con especial referencia también a las medidas preventivas, que pueden conllevar la suspensión de actividades, inmovilización de productos o cierre de establecimientos.

Una ley, en definitiva, importante, que recoge y se beneficia de la experiencia de la ley que deroga y que tiene singular importancia para la cotidianidad de los usuarios y consumidores. Ley que deberá ser completada y desarrollada por el Gobierno reglamentariamente, para lo cual se prevé la oportuna habilitación.

– *Ley 2/2006, de 20 de marzo, de modificación de la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para el año 2006.* Trata simplemente de subvenir a un desfase financiero relacionado con las previsiones de la Ley de calidad de la educación en relación a los módulos económicos para el sostenimiento de centros concertados.

– *Ley 3/2006, de 18 de abril, del Patrimonio de la Comunidad.* Esta Ley, estructurada en siete Títulos, 162 artículos y varias Disposiciones Adicionales, Transitorias y Finales, deroga y sustituye la anterior Ley 7/1986, de 22 de diciembre, que, habiendo cumplido ya veinte años, necesitaba una urgente adaptación a las nuevas realidades surgidas desde entonces. Entre esas nuevas realidades estaba y está la Ley estatal 33/2003, de 3 de noviembre, del patrimonio de las administraciones públicas, con preceptos básicos o de directa aplicación, así como la Ley de régimen jurídico del gobierno y la administración de Cantabria (Ley 6/2002) y otras necesidades que había que reordenar.

La Ley mantiene una estructura clásica. En el Título I se contempla el ámbito de aplicación de la ley, la clasificación de los bienes entre demaniales y patrimoniales, los bienes de las sociedades públicas y fundaciones que, en principio, quedarán sometidos al Derecho privado (art. 7), el régimen competencial, el inventario y la protección y defensa del patrimonio de la Comunidad (facultades de investigación, deslinde, recuperación posesoria, desahucio y régimen registral).

Los Títulos II y III contemplan el régimen concreto de los bienes patrimoniales y de dominio público, respectivamente. En concreto, la adquisición, conservación, enajenación y gravamen, cesión, permuta, aprovechamiento, explotación y arrendamiento de los primeros, y la afectación, desafectación y mutación de destino, adscripción y desadscripción de los segundos, con especial referencia al régimen de utilización de estos bienes demaniales (autorizaciones, concesiones, reservas...).

Los siguientes Títulos de la ley tienen un contenido más instrumental. El Título IV se refiere a las relaciones de cooperación en la defensa del patrimonio público; el V al régimen sancionador; y el sexto a las relaciones interadministrativas.

Particular importancia tiene el Título VIII y último de la Ley dedicado al patrimonio empresarial de la Comunidad, donde, entre otras previsiones, se define el sector público regional «a los efectos de esta Ley», que, a esos mismos efectos, se divide (art. 154) en sector público administrativo, sector público empresarial (en el que se incluyen no sólo las sociedades públicas sino también las llamadas entidades públicas empresariales, respecto de las que hay que recordar siempre las limitaciones de régimen derivadas del art. 2.2 de la Ley básica estatal 30/1992) y el sector público fundacional integrado por las fundaciones del sector público regional.

– *Ley 4/2006, de 19 de mayo, de conservación de la naturaleza.* Esta importante Ley sistematiza la regulación protectora de los recursos naturales en el ámbito de la Comunidad en el marco, en su caso, de la legislación estatal básica constituida por la ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios protegidos y de la fauna y flora silvestres, ampliamente modificada luego de alguna intervención del Tribunal Constitucional por Leyes 41/1997 y 62/2003.

La Ley consta de siete Títulos. Tras el primero, sobre aspectos generales (objeto, ámbito territorial y principios inspiradores) los demás están dedicados a los espacios naturales protegidos (Título II: arts. 6 a 35), la protección de la flora y fauna silvestres (Título III: arts. 36 a 53), el planeamiento (Título IV: arts. 54 a 71), la organización (Título V: art. 72 a 77), la investigación, la educación y la participación (Título VI: arts. 78 a 82) y el régimen sancionador (Título VII: arts. 83 a 96). La Ley contiene también varias Disposiciones Adicionales.

La Comunidad no había legislado en esta materia. Por tanto es la primera ley que, con la experiencia de la normativa estatal y la de otras comunidades autónomas, sistematiza la regulación protectora de lo que genéricamente se denominan, de un lado, «Espacios naturales protegidos» y, de otro, «Flora y Fauna silvestres».

En relación con los espacios protegidos la ley dice que son aquellos «espacios del territorio de Cantabria, incluidas las aguas continentales, y los espacios marítimos que contengan elementos y sistemas naturales de especial interés o valores naturales sobresalientes». La referencia a los espacios marítimos «del territorio de Cantabria» plantea una problemática que ya ha sido abordada por el Tribunal Constitucional; en particular, en su STC nº 38/2002, de 14 de febrero, sobre el Parque Natural Cabo de Gata-Níjar, de Andalucía. Allí, el TC señala que «la competencia autonómica para la protección de espacios naturales sólo se extenderá al mar territorial cuando, excepcionalmente, así lo exijan las características del espacio protegido» y que dicha competencia se halla limitada también «por la competencia estatal sobre pesca marítima»; título que, al recaer sobre uno solo de los elementos que constituyen el objeto de protección, resulta más específico y, por ello, ha de prevalecer (FJ 6). En el FJ 7 de la misma Sentencia el TC señala que aunque las competencias autonómicas en materia de espacios naturales protegidos «no alcanzan, por regla general, al mar territorial, las circunstancias y características específicas del espacio a proteger pueden demandar, en ocasiones excepcionales, que el mismo se extienda en alguna medida sobre el mar territorial, singularmente cuando así venga exigido por la continuidad y unidad de dicho espacio físico». Todo ello sin desconocer las competencias estatales que puedan desarrollarse en el mismo espacio físico, lo que impondrá mecanismos de colaboración interadministrativa.

Los espacios protegidos de la Ley de Cantabria se clasifican en siete tipos o categorías: a) parques nacionales, b) parques naturales, c) reservas naturales, d) monumentos naturales, e) paisajes protegidos, f) zonas de la red ecológica europea natura 2000 y g) áreas naturales de especial interés.

Aunque no es posible detallar ahora las diferencias exactas entre unos y otros cabe decir, en síntesis, que los parques nacionales son aquellos espacios de alto valor ecológico y cultural de interés general de la Nación a los que se refiere la legislación básica del Estado (art. 9); los parques naturales son áreas naturales poco transformadas que por su belleza y singularidad poseen valores ecológicos, estéticos, educativos o científicos a proteger (art. 10); las reservas naturales suponen ecosistemas, comunidades o elementos que por su rareza, fragilidad, importancia o singularidad merecen protección especial (art. 1q); los monumentos son formaciones singulares, formaciones geológicas o yacimientos paleontológi-

cos que merecen protección por razones científicas, culturales o paisajísticas (art. 12); los paisajes protegidos son lugares concretos del medio natural que merecen protección en virtud de sus valores estéticos o culturales (art. 13); las zonas de la red Ecológica Europea Natura 2000 son las zonas de especial protección para las aves (ZEPAS) y las zonas Especiales de Conservación (ZECS), ambas derivadas de sendas Directivas comunitarias (art. 14). Finalmente, las áreas naturales de especial interés son aquellos espacios que posean un carácter singular dentro del ámbito regional o municipal en atención a diversos y heterogéneos valores que el art. 15 enumera.

La regulación de todos estos espacios y categorías protectoras ocupa, según se ha dicho, el Título II de la Ley donde se contempla la competencia y el procedimiento de la declaración protectora y el régimen jurídico concreto de cada espacio: zonas de protección, áreas de influencia, régimen de usos y actividades (permitidas, autorizables y prohibidas), medidas de conservación, etc.

El Título III aborda el tema de flora y fauna silvestres. En particular regulando prohibiciones, autorizaciones, reparaciones de daños, con especial atención a las especies amenazadas (para las que se prevé un Catálogo Regional) y algunas limitaciones a la caza y la pesca fluviales.

Aludiendo a los dos Títulos anteriores, aunque con particular incidencia en el de los espacios protegidos, el Título IV se refiere al planeamiento de los recursos naturales y está dividido en tres Capítulos titulados, respectivamente, planes de ordenación de los recursos naturales (arts. 55 a 63), planeamiento de los espacios naturales protegidos (arts. 64 a 67) y planeamiento de los espacios amenazados (arts. 68 a 71). Cabe objetar la sistemática de este Título por cuanto su Capítulo I se refiere genéricamente a los planes de ordenación de los recursos naturales que son definidos como «el instrumento básico del planeamiento de los recursos naturales, que persiguen garantizar su conservación y uso sostenible en su ámbito de ordenación», en tanto el Capítulo II, titulado, según ya se ha dicho, «planeamiento de los espacios naturales protegidos», regula los planes rectores de uso y gestión, las normas de protección y los planes de gestión de las zonas de la Red ecológica europea. El art. 64, que seguramente debería haber sido un precepto general introductorio, dice que «los instrumentos de planeamiento para la gestión de los espacios naturales protegidos serán los siguientes: a) en los parques nacionales, parques naturales y en las reservas naturales, los planes de Ordenación de los recursos naturales [que ha sido regulados ya en los arts. 55 a 63] y los Planes Rectores de Uso y Gestión, [que se regulan efectivamente más tarde en el art. 65], configurándose estos últimos como planeamiento de desarrollo de los anteriores». En los monumentos naturales, paisajes protegidos y áreas naturales de especial interés, el planeamiento se integra por las normas de protección. En las Zonas de la Red Ecológica Europea Natura 2000 se aprobarán planes de gestión específicos.

Como ya he dicho antes, los Títulos siguientes se refieren a la organización (con la creación de la Comisión Regional de Conservación de la Naturaleza y los Patronatos de los Parques Nacionales y Naturales), la investigación, información, educación y participación, y al régimen sancionador.

Especial significación tienen las cuatro Disposiciones Adicionales. La segunda y tercera delimitan el ámbito territorial del Parque Natural de Oyambre (declarado como tal por Ley 4/1988, de 28 octubre) y el Parque Natural de las Dunas de Liencres (declarado tal por Decreto 101/1986, de 9 de diciembre). La cuarta dispone que la Comunidad «gestionará en su territorio los parques nacionales que se extiendan por éste y por el de otra u otras comunidades autónomas en cooperación con éstas, mediante fórmulas que al efecto se acuerden...», en clara referencia al Parque Nacional de Picos de Europa, en territorio compartido con las Comunidades de Castilla y León y el Principado de Asturias y que, tras la STC 194/2004, de 10 de noviembre (que enjuicia la Ley estatal 41/1997, de reforma de la Ley 4/1989 de Espacios Naturales protegidos), exige una cooperación intercomunitaria al atribuir el Tribunal la competencia de gestión de los parques a las comunidades autónomas. Justamente por esa razón y poco después de la ley comentada, por otra Ley de Cantabria, la Ley 16/2006, de 24 de octubre, se autoriza al Gobierno para celebrar un convenio de colaboración con las dos comunidades citadas para la gestión coordinada del igualmente mencionado parque nacional;

Finalmente, la Disposición Adicional primera declara Parque Natural las Marismas de Santoña, Victoria y Joyel, delimitando su ámbito. Las citadas marismas fueron declaradas Reserva Natural por la Ley de las Cortes Generales 6/1992, de 27 de marzo, aunque, años después, la STC 195/1998, de 1 octubre, declaró inconstitucional dicha ley por falta de competencia del Estado. No obstante, la sentencia limita el alcance del fallo por entender que una declaración de nulidad «podría producir graves perjuicios» para una zona, de modo que los efectos anulatorios quedaron diferidos al momento en el que la Comunidad Autónoma dictara la pertinente disposición protectora de las mencionadas marismas bajo alguna de las figuras previstas legalmente. Con todo, debe recordarse que el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la zona, que no había sido aprobado con anterioridad a la declaración de la reserva como exigía la ley estatal aplicada, fue ya aprobado por Decreto de Cantabria 34/1997, de 5 de mayo; Decreto que, como en él se dice, es aplicable *de manera inmediata* a los terrenos contemplados en la Ley de la reserva si esta ley dejara de estar vigente. Y eso es lo que sucede ahora, tras la Ley 4/2006: que los efectos de la Ley estatal de la reserva dejan de estar vigentes y, en consecuencia, de acuerdo con el citado Decreto 34/1997 pero también conforme a la Disposición Adicional Primera de la Ley 4/2006, los citados terrenos quedarán sujetos a las previsiones del PORN aprobado en 1997.

– *Ley 5/2006, de 25 de mayo, de medidas urgentes de carácter fiscal.* Esta Ley se limita a modificar la anterior Ley 6/2005, de medidas administrativas y fiscales sobre deducciones por donativos a fundaciones (para incluir a las fundaciones de tipo deportivo dentro de aquellas a las que alcanza la deducción) y el tipo de gravamen del impuesto sobre patrimonio (para subsanar un error de cálculo). De paso, se modifica también la Ley 2/2002, de 29 abril, de saneamiento y depuración de aguas residuales para introducir algunas reformas en la gestión del canon de saneamiento cuyo Reglamento fue aprobado por Decreto 11/2006, de 26 de enero.

– *Ley 6/2006, de 9 de junio, de prevención de la contaminación lumínica.* Se trata de una ley novedosa con pretensiones modestas y planteamientos prudentes que se inscribe en las nuevas técnicas y orientaciones de protección ambiental. En este caso, la protección frente a la contaminación lumínica.

La ley se refiere a una serie de medidas tendentes a reducir la contaminación lumínica como la regulación de los aparatos e instalaciones exteriores de iluminación para que, como dice la Exposición de Motivos, «sus efectos sobre el entorno guarden correspondencia con el objeto o finalidad primaria de la iluminación desde el punto de vista de la seguridad o de la realización de actividades nocturna de todo tipo». Entre las medidas a las que la Ley se refiere está la fijación de un nivel lumínico de referencia que servirá para la aplicación de las prescripciones de la ley y cuya concreción queda remitida al reglamento. También, la zonificación del territorio, la fijación de horarios, la homologación de las luminarias y otras prescripciones técnicas de las mismas, el establecimiento directo de una serie de actividades prohibidas, la incorporación del control lumínico a la hora de conceder licencias, la inclusión de este criterio en los pliegos de condiciones de los contratos de obras en que proceda, etc.

La ley contempla un régimen de ayudas y crea un fondo económico para la mejora de la eficiencia energética, al tiempo que regula un régimen sancionador en el que se da entrada a las entidades locales tanto para la tipificación de infracciones como para la imposición de sanciones. Se establecen una serie de excepciones (básicamente fundadas en razones de seguridad y otros motivos fundados) y se contempla un plazo de ocho años para la adaptación paulatina de los alumbrados exteriores a las prescripciones de la ley y, muy especialmente, a las normas reglamentarias que la desarrollen a las que el texto legal efectúa una generosa remisión.

– *Ley 7/2006, de 15 de junio, de garantías de tiempos máximos de respuesta en la atención sanitaria especializada en el Sistema Sanitario Público.* Importantísima ley que afecta directamente a los ciudadanos y permite visualizar algunas consecuencias concretas de las políticas autonómicas. La norma completa y desarrolla la Ley de ordenación sanitaria de Cantabria (Ley 7/2002, de 10 de diciembre) en cuyos arts. 25 y 26 se establece, respectivamente, el derecho de los ciudadanos a que las prestaciones sanitarias les sean dispensadas dentro de plazos previamente definidos y el derecho a la información general sobre los servicios sanitarios. Estos dos derechos son ahora regulados en la Ley 7/2006.

Por lo que hace al derecho a las prestaciones sanitarias en plazos previamente definidos, es decir, por lo que hace al fenómeno de las listas de espera, la ley contempla, de un lado, los ámbitos a los que se aplica, las especialidades afectadas y los tiempos máximos de respuesta (que podrán ser reducidos reglamentariamente) con las garantías adicionales subsiguientes en caso de incumplimiento.

La ley se aplica, en efecto, a la asistencia especializada en el sistema sanitario público de carácter programado y no urgente en relación con tres ámbitos objetivos concretos: los procedimientos quirúrgicos no urgentes (para los que se fija un plazo máximo de 180 días a partir de la inscripción de los pacientes en el registro de pacientes en listas de espera), las primeras consultas de asistencia especializada (para las que se fijan 60 días desde la misma inscripción) y las pruebas diagnósticas especializadas que no tengan la consideración de pruebas de revisión

(para las que se fijan 30 días de plazo máximo). El art. 4 contempla una amplia lista de especialidades, el Art. 5 los plazos ya mencionados y el art. 6 reitera que, sin perjuicio de los mencionados plazos, se deberán respetar los criterios de priorización que se determinen. La ley prevé una serie limitada de causas de suspensión del derecho (a solicitud del paciente, por causa clínica justificada o por acontecimientos catastróficos).

La garantía derivada del incumplimiento de los citados plazos consiste en el derecho de los pacientes de ser atendidos en un centro privado autorizado, por facultativos que en ningún caso podrán pertenecer al sistema sanitario público de Cantabria, corriendo los gastos a cargo de la Administración sanitaria. Se prevé la creación de un certificado de garantía que será expedido una vez hayan transcurrido los plazos previstos sin que el interesado haya sido atendido.

Por lo que hace al derecho a la información se contemplan tres medios de información: la información telemática trimestral sobre las listas de espera a través de la página web del Servicio Cántabro de Salud, de libre acceso; la información plasmada en el Registro de Pacientes en Listas de Espera; y la información anual que la Consejería debe legalmente aportar al Parlamento (art. 14).

– *Ley 8/2006, de 27 de junio, de estructuras comerciales de Cantabria.* Esta ley, según su propio artículo primero contempla, establece las directrices mediante las que adecuar los equipamientos comerciales de la comunidad a las necesidades de consumo, determinando el régimen de apertura de los grandes establecimientos comerciales y de los llamados establecimientos descuento duro que la propia Ley define. A estos efectos, el Título II de la ley regula en detalle la licencia comercial específica que deberán obtener los grandes establecimientos comerciales antes de su apertura y en otros casos, que el art. 8 precisa (cambio de titular, supuestos de ampliación o modificación estructural, cambio de actividad, traslados, etc.). En el procedimiento de concesión de la licencia, que compete a la propia Administración Autonómica, se oír a los municipios afectados, previéndose también los criterios para concesión (art. 12). La vigencia de la licencia una vez obtenida tiene carácter indefinido y se prevé que, en caso de ausencia de respuesta una vez transcurrido el plazo para resolver (que es de seis meses), el silencio tendrá efectos estimatorios.

– *Ley 9/2006, de 29 de junio, de creación de la entidad pública empresarial «Puertos de Cantabria».* Es una ley organizativa por la que se crea un organismo público de los previstos en la Ley 6/2002 al que se encomienda el ejercicio de las competencias administrativas en materia de puertos e instalaciones portuarias de competencia autonómica; en particular, las funciones de planificación, construcción, gestión y explotación del sistema portuario de la Comunidad. La ley incorpora como Anexo el Estatuto de la Entidad.

– *Ley 10/2006, de 17 de julio, de Subvenciones.* Esta Ley sigue la estela de la ley estatal 38/2003, de 17 de diciembre, general de subvenciones, cuyo carácter básico supone que ahora la comunidad la desarrolle siguiendo, no obstante, la misma estructura. Y así, tras un primer Título preliminar en el que se abordan los principios de la ley, los requisitos y obligaciones de los beneficiarios de subvenciones y la publicidad de éstas (previendo un banco de datos de ámbito autonó-

mico con diversas referencias de la vida de las subvenciones), en los Títulos siguientes se regulan los procedimientos de concesión (concurencia competitiva como regla; concesión directa como excepción) y gestión de las subvenciones; el régimen jurídico de la invalidez, revocación y reintegro de subvenciones; el control financiero y el régimen sancionador. La ley tiene 73 artículos y se aplica no sólo a las subvenciones otorgadas por la Administración de la Comunidad Autónoma sino también a las concedidas por las entidades locales y entidades públicas dependientes de todas ellas.

– *Ley 11/2006, de 17 de julio, de organización y funcionamiento del servicio jurídico.* Como su propio nombre indica es una ley de organización que regula las funciones de asesoramiento y contenciosas que corresponde prestar a los letrados integrados en la Dirección General del Servicio Jurídico. La Ley, en efecto, crea el cuerpo de letrados como cuerpo especial, regula la organización, precisa la necesaria coordinación y unidad de criterio de sus integrantes y contempla en detalle, específicamente, la función consultiva y la función contenciosa que les corresponde. Destaca una norma novedosa y que, en su aparente modestia, contiene una gran carga de profundidad y resulta de enorme trascendencia. Me refiero a la regulación, por ley, de los criterios que han de seguirse a la hora de nombrar el tribunal para la selección de letrados. Dicho tribunal se integra ahora por seis miembros, de los cuales sólo dos «podrán» –ni siquiera «deberán»– ser letrados de la Dirección General, nombrándose los demás de entre «jueces, magistrados, registradores, notarios, abogados del Estado y cate-dráticos o profesores titulares de Universidad de una disciplina jurídica relacionada en el programa de oposiciones». La apertura al exterior que ello supone debe valorarse muy positivamente frente a anteriores planteamientos domésticos y en exceso endogámicos.

– *Ley 12/2006, de 17 de julio, de caza.* Se trata de una ley elaborada desde la perspectiva de la protección ambiental sin olvidar las necesarias previsiones que garanticen la seguridad de las personas y de los bienes afectados por la actividad cinegética. A este respecto la ley, dividida en diez Títulos y 81 artículos regula, en primer lugar, su ámbito de aplicación, la delimitación de la acción de cazar (actividad ejercida mediante el uso de artes, armas, animales u otros medios para buscar, atraer, perseguir o acosar las piezas de caza con objeto de darles muerte, apropiarse de ellas o facilitar su captura por terceros, quedando excluido el control poblacional de las especies de fauna silvestre que realice la Administración: art. 2), los sujetos intervinientes (mayores de 14 años con licencia) y las condiciones para el ejercicio de la caza (terrenos cinegéticos, personas con licencia, fechas autorizadas).

El Título II se refiere a la organización administrativa, creándose el Consejo Regional de Caza. El Título III alude a las especies cinegéticas y piezas de caza (cuya propiedad adquiere el cazador «mediante la ocupación»). El Título IV regula un aspecto esencial de la ley: los terrenos cinegéticos, distinguiendo las reservas de caza (donde la actividad está supeditada a la conservación), los cotos de caza (donde se reserva el derecho a cazar a favor del titular del acotado, que ha de tener un mínimo de 750 hectáreas) y los terrenos no cinegéticos (donde se prohíbe la caza). En este Título el art. 23 se refiere a las limitaciones en el empleo de armas de fuego enumerando una serie de prohibiciones. El precepto tiene cier-

to interés desde una perspectiva más general. Me refiero al hecho de que el art. 149.1.26 de la Constitución atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre el régimen de producción, comercio, «tenencia y uso de armas». Y tiene interés porque permite seguir advirtiendo singularidades en la interpretación de los títulos competenciales entrecruzados. Y el de la caza lo es, porque, por lo común, se caza con armas. Podría pensarse que la regulación de quien puede tener armas es una competencia estatal y que esa regulación se extiende también al uso cinegético de las mismas y, en concreto, a las limitaciones y prohibiciones sobre lugares y distancias como las que enumera el art. 23.3 de la ley comentada. O las armas y municiones que se prohíben luego en el art. 33. Pero cabe también una lectura ampliatoria de la competencia autonómica que restringiría la competencia estatal dando prioridad al título específico sin perjuicio de los aspectos más generales de la regulación de las armas de fuego. Lo que permite reiterar lo lábil que es el sistema de distribución competencial que pivota sobre conceptos con frecuencia de gran plasticidad, no susceptibles siempre de determinación apriorística. El asunto recuerda vagamente el caso resuelto a favor de la Generalidad de Cataluña por la STC 32/1993, de 1 de febrero, en la que, el Estado había impugnado el inciso (cuando estén en acto de servicio llevarán obligatoriamente el arma que corresponda) del art. 11 del Reglamento del Cuerpo de Agentes Rurales de la Generalidad, habiendo declarado entonces el Tribunal Constitucional, como acabo de decir, que el citado inciso no invade competencia alguna del Estado en cuanto no determina el tipo de armamento, que es el de regular la normativa estatal.

Al margen de este inciso los siguientes Títulos V y VI de la Ley de Caza se refieren al cazador (régimen de la licencia y pruebas de aptitud para obtenerla...), a los medios y modalidades cinegéticas (dispositivos auxiliares, perros, medidas de seguridad en las cacerías). El importante Título VII (arts. 41 a 46) regulan la ordenación y planificación, en especial, el Plan Regional de Ordenación Cinegética de los cotos de caza y los Planes de Ordenación de las Reservas regionales. Finalmente, en el Título VIII se contemplan medidas de protección y conservación de las especies (prohibiciones generales y específicas, medidas de conservación del hábitat y otros extremos similares), en el Título IX los aspectos relacionados con la explotación, transporte y comercialización de la caza. Y en el Título X el régimen de responsabilidad, donde se alude a la responsabilidad civil y el régimen de aseguramiento y donde se precisa que la Administración responderá «de los daños causados por las especies cinegéticas procedentes de Reservas regionales de caza, cotos regionales de caza, refugios regionales de fauna cinegética y de los vedados de caza que se correspondan con terrenos incluidos en los espacios naturales protegidos o en el ámbito de presencia de especies amenazadas, en donde sus instrumentos de ordenación o planificación prohíban expresamente la actividad cinegética» (art. 63.2), y donde se contempla asimismo, en Capítulo diferenciado y bajo la rúbrica «responsabilidad administrativa», lo que no es sino la actividad sancionadora: vigilancia, infracciones (arts. 66 a 69), procedimiento sancionador (arts. 70 y 71) y sanciones propiamente dichas (arts. 72 a 79), con una rúbrica final sobre medidas de restauración e indemnización.

– *Ley 13/2006, de 17 de julio, de suplemento de crédito para financiar ayudas para paliar los efectos de la sequía.*

– *Ley 14/2006, de 24 de octubre, de Finanzas.* Sustituye esta Ley a la anterior Ley 7/1984, de 21 de diciembre, para adecuar la regulación de las finanzas públicas a los nuevos escenarios financieros y, en particular, a las novedades implantadas en la legislación del Estado por la nueva Ley General Presupuestaria (Ley 47/2003, de 26 noviembre) que –dice la Ley comentada– supone una línea de tendencia que «inevitablemente debe ser imitada por las comunidades autónomas». La Ley sigue una estructura clásica. Dividida en seis Títulos (172 artículos y varias Disposiciones adicionales, transitorias y finales), aborda en el primero el ámbito de aplicación (delimitando lo que hay que entender por sector público de la Comunidad) y el régimen de la Hacienda Pública. El Título segundo está dedicado todo él al presupuesto (principios, contenido, elaboración y estructura, los créditos y sus modificaciones, la gestión presupuestaria), incluyendo una referencia específica al presupuesto de las entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y fundaciones del sector público. También es novedad la previsión de escenarios presupuestarios plurianuales. El Título tercero de la ley se refiere a la tesorería, la deuda y las operaciones financieras; el cuarto a la contabilidad; el quinto al control de la gestión económico-financiera y sus modalidades. Y el Título sexto contempla, finalmente, las responsabilidades.

– *Ley 15/2006, de 24 de octubre, del Juego.* Esta Ley sustituye y deroga a la anterior Ley del Juego (Ley 4/1998, de 2 de marzo), aunque su contenido no difiere sustancialmente de ella. La finalidad de la nueva norma es dotar de mayor flexibilidad a la regulación preexistente y adecuarla a nuevas realidades sociales surgidas en estos años. En el Título Preliminar la norma se refiere a su objeto (todas las actividades relativas a los casinos, juegos y apuestas, excluidas las de ámbito estatal), al catálogo de juegos, Registro de juegos, prohibiciones generales y régimen de autorizaciones. En los Títulos siguientes se contemplan y regulan los órganos administrativos responsables de las competencias en materia de juego; los establecimientos de juego (casinos, salas de bingo, salones de juego, locales de apuestas, máquinas, juegos de boletos, rifas, tómbolas, etc.) y las modalidades de juego; las empresas de juego; el personal y los usuarios de los juegos (con un catálogo detallado de personas que pueden practicar juegos, ni acceder a los locales de juego: art. 28); las inspección y el régimen sancionador.

– *Ley 16/2006, de 24 de octubre, de autorización del Convenio de colaboración entre las Comunidades Autónomas de Cantabria, Castilla y León y el Principado de Asturias para la gestión coordinada del Parque Nacional de Picos de Europa.* Ya he aludido a ella al referirme a la Ley 6/2006, de Conservación de la Naturaleza, mencionando que está pensada para el Parque Nacional de Picos de Europa.

– *Ley 17/2006, de 11 de diciembre, de control ambiental integrado.* Se trata de una Ley importante que tiene una finalidad sistematizadora de las intervenciones en materia ambiental de la Comunidad Autónoma. En efecto, se trata de una norma que aplica desarrolla competencias autonómicas en materia ambiental, actualiza previsiones derivadas de exigencias del derecho comunitario europeo y unifica los más destacados mecanismos de control ambiental que se deducen de las citadas competencias.

Como se dice explícitamente en la Exposición de Motivos, la ley se funda, en

primer lugar, en previsiones del derecho comunitario recordando cómo el hecho de que en los textos originarios de los tratados fundacionales no se contuvieran previsiones específicas sobre el medio ambiente ello no impidió a la Comunidad gestar una política ambiental basada en los llamados «poderes implícitos», según los cuales cuando una acción de la Comunidad resulte necesaria para lograr alguno de los objetivos fundacionales sin que el Tratado haya previsto los poderes de acción necesarios, las Instituciones comunes adoptarán las disposiciones pertinentes. Esta idea, presente en la versión actual del artículo 308 del Tratado constitutivo, estuvo en la base del Primer Programa de acción de la Comunidad en materia de medio ambiente allá por el año 1973. Más tarde, tras el Acta Única de 1986 la política ambiental adquiere entidad propia y no necesita vincularse a la política económica para poder legitimarse. El Tratado de Maastricht, de 1992, consolida esa autonomía en los actuales artículos 174 a 176 TCE, que plasman y definen títulos competenciales específicos para una política medioambiental más ambiciosa. Las normas comunitarias en que se plasma esa política ambiental se imponen a los Estados miembros a través de las normas de resultado que son las Directivas que aquéllos deberán trasponer e integrar en su propio Ordenamiento conforme a sus respectivas reglas de distribución interna de competencias. Esa política ambiental ha quedado plasmada, en efecto, en numerosas directivas fundadas en el objetivo de lograr un desarrollo económico sostenible basado en un alto nivel de protección de la calidad del medio ambiente e inspiradas en principios ambientales ampliamente aceptados, entre los que se encuentra el principio de prevención, del que se deduce la idea de que es preferible la acción y el control anticipados que la reparación y que se articula mediante técnicas como las evaluaciones ambientales previas a las autorizaciones de proyectos o actividades, la imposición de condiciones o restricciones para su desarrollo o incluso la solución última de las actividades prohibidas.

Ese principio está en la base de la Ley comentada. Una Ley que tiene en cuenta las numerosas Directivas aprobadas entre las que cabe citar la Directiva 85/337, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (modificada de manera importante por la posterior Directiva 97/11, de 3 de marzo de 1997 y también, aunque en menor medida, por la Directiva 2003/35, de 26 de mayo de 2003); la Directiva 96/61, del Consejo, de 24 de septiembre de 1996, relativa a la prevención y control integrado de la contaminación; o la Directiva 2001/42, del Parlamento y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de ciertos planes y programas en el medio ambiente.

Desde el punto de vista interno y por lo que hace a la distribución competencial el art. 149.1.23 (de la Constitución dispone que corresponde al Estado la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. Lo que significa que las Comunidades Autónomas pueden desarrollar la normativa básica estatal si han asumido, como han asumido (art. 27.7 del Estatuto de Cantabria) competencias para ello. El citado precepto afirma que la Comunidad asume competencias para el desarrollo legislativo y ejecución de la protección del medio ambiente en el marco de la legislación básica del Estado y en los términos que la misma establezca.

Pues bien, la legislación básica estatal está configurada por diversas leyes que, en buena medida, se han dictado para integrar y trasponer algunas de las directivas comunitarias antes citadas. Así, la Directiva 85/337, de 27 de junio de 1985, fue objeto de una inicial transposición por el Real Decreto legislativo 1302/1986, de 28 de junio, evaluación del impacto ambiental. La modificación de esta Directiva por la posterior 97/11 obligó a la sustancial modificación de dicho texto legal para adaptarlo, justamente, a los cambios operados en la Directiva. Y así se aprobó primero el Real Decreto-ley 9/2000, de 6 de octubre, transformado luego en la Ley 6/2001, de 8 de mayo. De manera que el texto vigente del RD legislativo 1302/1986 es el resultante de la integración en él de las modificaciones operadas en 2001.

La Directiva 96/61, de 24 de septiembre de 1996, fue traspuesta al derecho interno por la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación; integración que, como la propia Ley específica, se lleva a cabo con carácter básico y mínimo, esto es, sin perjuicio de la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas, que podrán, efectivamente, no sólo desarrollar las previsiones de la ley sino también, si así lo desean, establecer normas adicionales de protección (artículo 2 de la Ley 16/2002 y Disposición Final Quinta).

Finalmente, la Directiva 2001/42, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de ciertos planes y programas en el medio ambiente ha sido traspuesta mediante la reciente Ley 9/2006, de 28 de abril, sin perjuicio de que algunas normas autonómicas hubieran incorporado ya antes a su ámbito territorial el contenido de dicha Directiva.

Al desarrollo de todos estos aspectos se dedica esta Ley dado que en Cantabria la normativa ambiental aprobada hasta el momento ha sido escasa. Únicamente cabía mencionar, en el plano reglamentario, el Decreto 50/1991, de 29 de abril, de evaluación de impacto ambiental, modificado por los Decretos 77/1996, de 8 de agosto y 38/1999, de 12 de abril. Pero el citado Decreto 50/1991 fue parcialmente afectado por la STSJ de Cantabria de 4 de abril de 2002, que anuló algunas de sus previsiones. En concreto, se anula el Decreto 50/1991 en cuanto por él se ampliaba el elenco de actividades que, conforme a la normativa básica estatal, habían de someterse a evaluación ambiental. La anulación se produjo por razones formales, esto es, no por haberse ampliado la lista de actividades a evaluar sino por haberse previsto dicha ampliación en una norma reglamentaria, violando así el principio de reserva de ley que, con cita de la STS de 24 de octubre de 1996, la mencionada Sentencia considera que cabe deducir con carácter general del artículo 9.3 de la Constitución para las materias que, como éstas, afecten a la libertad o a la propiedad. La posterior Ley 5/2002, de 24 de julio, previó ya de forma expresa lo que de manera implícita se deducía también, desde un año antes, de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo: que los planes territoriales y urbanísticos debían someterse a evaluación ambiental, cubriendo así el posible vacío normativo producido tras la citada Sentencia de 4 de abril de 2002.

Así, pues, hasta la Ley ahora comentada la situación normativa en la Comunidad Autónoma podía sintetizarse así: una única norma autonómica en desarrollo de la legislación estatal (el Decreto 50/1991, de evaluación de impacto

ambiental, modificado, en particular, por la Ley 5/2002) y la aplicación directa, en ausencia de Derecho autonómico, de la legislación estatal constituida por la ya mencionada Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación y la Ley 9/2006, de 28 de abril, de evaluación de planes y programas. Pero también por el viejo Reglamento de Actividades Clasificadas (el Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas) que previó cierto control supramunicipal de un conjunto heterogéneo de actividades, en las que la necesaria licencia de apertura de establecimientos se sometía a prescripciones y trámites adicionales a los de la normativa general de régimen local.

La nueva Ley 17/2006, de 11 de diciembre, pretende rellenar los vacíos existentes, ejercitar las competencias ambientales del Estatuto y regular de manera conjunta e integrada, como ya se ha dicho, las técnicas e instrumentos que permiten evaluar, con carácter previo a su implantación, las actividades e instalaciones con potencial incidencia en el medio ambiente.

A estos efectos, las técnicas de control ambiental que la Ley contempla son tres y, junto con el registro de actividades ambientales, forman el sistema de control ambiental integrado. Son las siguientes: la autorización ambiental integrada, la evaluación de impacto ambiental, y la comprobación ambiental. Las dos primeras de obligada inclusión en la medida en que suponen el desarrollo de la normativa estatal básica ya citada. La tercera, la comprobación ambiental, supone una cláusula de cierre mediante la cual aquellas actividades que no hubieran quedado absorbidas por las dos técnicas anteriores y pudieran afectar, siquiera sea de manera indirecta, al medio ambiente se someterán a una previa comprobación y evaluación de su incidencia ambiental que, en las previsiones iniciales, era de competencia municipal al hilo de la también competencia municipal para otorgar la licencia de apertura pero que el texto definitivo, modificado en sede parlamentaria, atribuye a una Comisión específica, lo que desnaturaliza un tanto las previsiones iniciales con las que se completaba la tarea de sustitución del Reglamento de Actividades clasificadas de 1961.

La Ley es relativamente breve: 48 artículos estructurados en cinco Títulos más varias Disposiciones (Transitorias, Finales y Derogatoria) y tres amplios Anexos singularizando actividades y proyectos sometidos a las prescripciones de la norma. Una norma cuyo Título I especifica y describe las técnicas ya mencionadas, precisa su ámbito de aplicación, regula las competencias administrativas y alude a algunas previsiones adicionales indispensables al buen fin de la norma como el registro ambiental, la aprobación reglamentaria de los valores límite de emisión, la participación social o la colaboración interadministrativa.

El Título II se refiere a la primera de las técnicas enunciadas, la que contempla las previsiones más amplias: la autorización ambiental integrada que supone un procedimiento unificado, desde la perspectiva ambiental, para la explotación de las instalaciones y actividades a que se refiere el primer de los Anexos de la Ley. Se regula el procedimiento de la autorización ambiental, la vigencia y revisión de la autorización y las obligaciones del titular de la instalación de que se trate.

El Título III regula la evaluación de impacto ambiental en términos similares a como venía siendo exigida con anterioridad, con algunas modificaciones destacadas. La evaluación se concibe como el conjunto de estudios e informes necesarios para formular una declaración de impacto ambiental en la que se fijen y determinen las condiciones de protección requeridas para la aprobación de los proyectos y actividades contemplados en el segundo Anexo de la Ley. La declaración de impacto ambiental ha de venir precedida de un estudio de tal naturaleza elaborado por técnicos cualificados a cuyo efecto la ley prevé la creación de un registro público. Dentro de este mismo título la Ley incorpora una específica previsión en relación con la evaluación de planes y programas a los que se refiere la Ley estatal 9/2006, de 28 de abril, en desarrollo y trasposición básica de la Directiva 2001/42, de 27 de junio. La evaluación de este tipo de planes tiene un carácter menos rígido que el de otros proyectos. Se trata de un estudio de sostenibilidad que puede, sin embargo, condicionar la aprobación del plan. Por ello, la Ley pretende que, en el caso de los instrumentos de planeamiento territorial y urbanístico, dicho estudio de sostenibilidad pueda llevarse a cabo tan pronto sean conocidas las previsiones y directrices que pretenda incorporar el plan, con objeto de impedir que se consoliden previsiones insostenibles desde el punto de vista ambiental.

El Título IV regula la llamada «comprobación ambiental», la tercera de las técnicas de control, previstas. La idea central del proyecto era que los Ayuntamientos incorporan a la licencia de apertura, exigida a toda actividad o instalación que no deba someterse al ámbito de aplicación de la autorización ambiental integrada o la evaluación de impacto ambiental, una comprobación que valorara la incidencia en el ambiente de las actividades que se pretenden autorizar. En principio, sería objeto de comprobación toda actividad que potencialmente afectara al medio ambiente. No obstante, y como ya se ha dicho, la Ley, de un lado, matiza un tanto el carácter municipal de la comprobación al atribuir la competencia para emitirla a una Comisión específica en el seno de la Consejería competente (art. 37) y, de otro, limita el inicial carácter residual y omnicompreensivo de las actividades potencialmente sometidas a la comprobación ambiental al prever una lista específica contemplada en un Anexo de la Ley. Todo lo cual acerca mucho la comprobación, bien que con otros parámetros de referencia, al procedimiento antes previsto en el mencionado Decreto de actividades molestas, nocivas, insalubres y peligrosas de 1961.

Finalmente, el Título V y último está dedicado al control y disciplina ambientales donde se regula en detalle el régimen sancionador en el que se opta permite, de un lado, que en el marco de los criterios de antijuridicidad establecidos en la propia norma, las ordenanzas municipales puedan tipificar nuevas infracciones y, de otro, que los Ayuntamientos tengan competencia para sancionar las infracciones leves. Asimismo y para potenciar la efectividad de las técnicas de control ambiental se reitera la invalidez de aquellas autorizaciones o licencias expedidas sin el preceptivo instrumento de control ambiental que en cada caso sea procedente.

– Ley 18/2006, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para el año 2007. La Ley plasma un presupuesto consolidado

que asciende a dos mil doscientos dos millones seiscientos cuarenta y nueve mil ciento veintiún euros (2.202.649.121 euros), 119 millones y medio más que en 2006. En dicha cifra están incluidos los presupuestos de distintos Organismos Autónomos, en particular el Servicio Cántabro de Salud y el Servicio Cántabro de Empleo.

Precisamente es la Sanidad la que absorbe el bloque fundamental del presupuesto con 719 millones, 47 más que el año anterior. La siguiente política o función en importancia es la educación, como los últimos años, con 466 millones. Ambas políticas suponen porcentajes similares a los del año anterior y la suma conjunta supera la mitad de todo el Presupuesto.

En el cuadro adjunto se muestran datos comparativos, por políticas de gasto, de las previsiones para el año 2007 comparadas con las del 2006, excluidos los organismos autónomos (salvo el Servicio Cántabro de Salud y el Servicio Cántabro de Empleo). La cifra supone 2.194.522.592 euros distribuidos de la siguiente manera:

PRESUPUESTOS 2007 POR POLÍTICAS DE GASTO COMPARADOS CON LOS DE 2006		
POLÍTICA DE GASTO	2007	2006
Justicia	725.900	982.694
Seguridad Ciudadana e Instituciones penitenciarias	10.453.404	9.398.837
Política exterior	7.809.251	7.043.926
Servicios sociales y promoción social	145.540.808	126.888.243
Fomento del empleo	61.840.400	58.340.000
Acceso a la vivienda y fomento de la edificación	33.355.191	28.407.107
Sanidad	719.496.729	671.769.711
Educación	466.130.738	423.796.000
Cultura	55.378.846	50.427.970
Agricultura, Pesca y Alimentación	94.655.999	90.580.876
Industria y Energía	43.406.547	41.473.428
Comercio, Turismo y Pymes	32.275.485	29.964.502
Infraestructuras	350.673.829	331.136.730
Investigación, Desarrollo e Innovación	22.180.623	35.574.034
Otras actuaciones de carácter económico	26.100.672	23.752.098
Alta dirección	12.050.051	11.437.224
Servicios e carácter general	36.005.957	32.705.479
Administración Financiera y Tributaria	16.896.725	16.406.433
Deuda Pública	59.545.437	86.484.763

La estructura de la Ley es la habitual, articulada en 7 Títulos. En el Primero se recoge el contenido básico del Presupuesto: el estado de ingresos y gastos, incluyendo los beneficios fiscales, que afectan a los tributos propios o cedidos. Los Títulos II a VI se dedican, respectivamente, a la gestión presupuestaria, las operaciones de endeudamiento, el control y la contabilidad y las normas sobre

gastos de personal. El Título VII se refiere a las normas sobre contratación y a los contratos que precisan autorización previa del Consejo de Gobierno.

– *Ley 19/2006, de 26 de diciembre, de medidas fiscales y de contenido financiero*. Aunque se mantiene esta cuestionable práctica, que el Estado ha abandonado, en esta ocasión las leyes modificadas son menos que en el año precedente. En esta ocasión, se modifican solamente cuatro leyes: la Ley 9/1992, de Tasas y precios públicos; la Ley 4/1993, de la función pública; la Ley 2/2001, de Ordenación del Territorio y Régimen del suelo y la Ley 2/2002, de saneamiento y depuración de aguas. Las cuatros fueron objeto de otras tantas modificaciones en la ley homónima de 2006.

Las principales reformas son de índole financiera y de gestión tributaria. Se modifica la cuantía de algunas tasas, se precisan los órganos competentes para la resolución de algunos procedimientos tributarios y se regulan algunas consecuencias económicas del fenómeno, cada vez más frecuente desde que se «descubrió» la fórmula, de las encomiendas de gestión a empresas públicas articuladas como convenios al margen de la legislación de contratos. Se prevé también que en los expedientes de responsabilidad, sin perjuicio del dictamen de la Dirección del Servicio Jurídico –que conforme a su nueva Ley 11/2006 le corresponde cuando deban ser resueltos por el Gobierno en Consejo–, «deberá emitirse informe por el servicio que tenga encomendado el asesoramiento jurídico de la Conserjería que haya instruido el procedimiento».

Por lo demás, al finalizar el año quedaban pendientes los Proyectos de Ley de Protección Civil y gestión de emergencias; de Pesca en aguas continentales; de Cooperación internacional al desarrollo; y el Proyecto de ley de derechos y servicios sociales, presentado a finales de año y que era el que llevaba más atrasada su tramitación. Además, la proposición de ley sobre mediación familiar, pendiente de ser tomada en consideración.

Actividad parlamentaria

La actividad del Parlamento (cuya composición de grupos no ha cambiado: 18 el Partido Popular, 13 el Socialista y 8 el Regionalista) ha sido intensa. Se celebraron 37 reuniones del Pleno, la Mesa se reunió en 84 ocasiones, la Junta de Portavoces 37 veces y la Comisión de Gobierno 42, cifras parecidas a las del año anterior.

Se tramitaron 27 interpelaciones, 27 mociones y 36 proposiciones no de ley, de las que fueron aprobadas 4: sobre el traslado de la estatua de D. Marcelino Menéndez y Pelayo del interior a los jardines de la Biblioteca Nacional, sobre la garantía de financiación íntegra del Plan Director del Hospital Universitario «Marqués de Valdecilla», ambas presentadas por el grupo popular; la concesión de la medalla de oro al mérito del deporte a favor de una persona vinculada al club de fútbol de la ciudad de Santander, presentada por los tres grupos parlamentarios; y la proposición sobre el mantenimiento del servicio público que presta Radiotelevisión española en Cantabria, presentada por los dos grupos que apoyan al Gobierno.

Tras el debate sobre la orientación política del Gobierno, celebrado el 26 de junio de 2006 se presentaron 163 propuestas de resolución, aprobándose 5.

Se produjeron numerosas preguntas con respuesta oral o escrita (137 con respuesta oral en Pleno y 30 en Comisión, además de 503 preguntas con respuesta escrita). Ha habido 384 peticiones de documentación al Gobierno. Ambas cifras suponen que en lo que se lleva de legislatura se ha superado ya el número de iniciativas presentadas en cada una de las legislaturas anteriores: 1424 preguntas con respuesta escrita y 1212 solicitudes de documentación.

Se aprobaron también varias Declaraciones Institucionales: 1 por la Mesa (con motivo del Día del Cooperante) y 4 por el Pleno (con motivo de la conmemoración el 8 de marzo del Día Internacional de la Mujer; con ocasión de la Conmemoración del 75 aniversario del voto femenino; Contra la pobreza; y con Motivo del 25 de noviembre, Día Internacional contra la violencia de género).

Con motivo de su 75 aniversario el Parlamento concedió a la Universidad Internacional «Menéndez Pelayo» (UIMP) la medalla de Reconocimiento. Además, la sede parlamentaria ha sido el foro de numerosas actividades ajenas en principio a sus funciones principales. Así, ha habido exposiciones, visitas, jornadas de puertas abiertas, cursos de verano patrocinados por la Cámara, conferencias y otros foros y encuentros de variada índole. Todo ello permite afirmar que la actividad parlamentaria ha sido intensa y que se han tratado buena parte de los problemas que preocupan a los ciudadanos, afirmación que quizá merezca retener una excepción por cuanto al finalizar el último período de sesiones se ha producido un hecho de singular trascendencia social como es una huelga de médicos que, con independencia de su mayor o menor extensión, ha supuesto sin duda molestias y preocupaciones que, por no existir sesiones parlamentarias, no parece que hayan tenido, al cierre de este trabajo, una plasmación y un debate parlamentarios que permitan a la ciudadanía formarse una opinión personal informada.

La largamente anunciada reforma del Reglamento de la Cámara, a la que parece se ha llegado ya un acuerdo de principio por los diversos grupos parlamentarios, quizá sea la ocasión de flexibilizar el procedimiento y permitir respuestas ágiles al hilo de los problemas que surjan.

Actividad reglamentaria y conflictividad formalizada

La actividad reglamentaria en 2006 ha sido más amplia que en años anteriores, pero en general tampoco hay muchas normas que destacar. 137 Decretos, de los que tienen carácter normativo aproximadamente 75. La mayoría se refieren a cuestiones organizativas y de funcionarios, convocatorias de subvenciones, regulaciones procedimentales, declaraciones de bienes de interés cultural y previsiones sobre sus entornos, deslinde de municipios y régimen de autorizaciones. También hay normas de desarrollo de previsiones legales (por ej. el Decreto 64/2006, de 8 de junio, de desarrollo de la Ley 1/2004, de 1 de abril, Integral para la Prevención de la Violencia contra las Mujeres y la Protección de las Víctimas), o de carácter operativo (como el Decreto 116/2006, de 16 de noviembre, en materia de incendios forestales).

Merecen, sin embargo, una mención específica tres Reglamentos de singular importancia: el *Decreto 11/2006, de 26 de enero*, que aprueba el reglamento del régimen económico-financiero del canon de saneamiento; el *Decreto 12/2006, de 9 de febrero*, sobre medidas para favorecer el acceso a la vivienda (en el que se prevé un muy numeroso y diversificado conjunto de medidas subvencionales y mecanismos de promoción); el *Decreto 57/2006, de 25 de mayo*, aprueba las Normas Urbanísticas Regionales; y el *Decreto 109/2006, de 26 de octubre*, por el se crea el Fondo de Cooperación Municipal.

El *Decreto 57/2006*, que aprueba las Normas Urbanísticas Regionales es, quizá, la norma reglamentaria más destacada. Se trata de una previsión de la Ley 2/2001, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo. En dicha Ley se preveía que el Gobierno aprobara unas Normas Urbanísticas de ámbito regional o comarcal al objeto de establecer criterios y pautas en relación al uso del suelo y, en particular, la fijación de tipologías constructivas, volúmenes, alturas, ocupación, distancias, revestidos y otros aspectos constructivos y de diseño; Normas que sólo serían de aplicación «en ausencia de Plan General» o como complemento del Plan (art. 19 de la Ley). Así concebidas las NUR pretendían tener un papel homogeneizador en ausencia de Plan municipal, que, en todo caso, podría sustituir sus previsiones por las propias. Las NUR aprobadas por el Decreto 57/2006 no siempre parecen seguir ese esquema ideológico puesto que se parecen más a un Plan de Ordenación Territorial que se impone al planeamiento local, aunque el texto normativo se esfuerza en que no *parezca* así. En efecto, las NUR plantean, en primer lugar, el problema de su naturaleza. Y ello porque a su contenido propiamente normativo (un texto que consta de un Preámbulo y 138 artículos que ocupan 20 hojas del Boletín Oficial) se une un Anexo con varios planos y, lo que es más importante, una especie de larguísima Memoria explicativa que ocupa nada menos que 174 hojas del periódico oficial llenas de fotografías, planos y esquemas. (Cuál es el valor de esa llamada (memoria«? Parece que dependerá de la naturaleza jurídica de las NUR. Si éstas tienen naturaleza normativa esa Memoria sólo tendría el valor de una Exposición de Motivos o, incluso menos, el de los trabajos que precedieron a la redacción de la norma. Pero si se entiende que las NUR se acercan más a un Plan puede que el valor de esa Memoria cambie y adquiera el valor de la memoria del Plan de Ordenación que, según una conocida jurisprudencia del TS, integran el Plan, lo informan y aún su literatura puede imponerse a la planimetría o a las normas del Plan en la hipótesis de contradicción.

El detallismo con que se formulan algunas de los análisis y soluciones propuestas por la Memoria de las NUR (con Capítulos enteros sobre población, poblamiento y vivienda, sobre organización del territorio y morfología de núcleos) hace surgir la pregunta de si las NUR no acaban siendo un PROT, esto es, un Plan de Ordenación del Territorio, sólo que el PROT se aprueba por Ley y, sobre todo, *se impone al planeamiento municipal que debe adecuarse a él mientras las NUR suplen las ausencias del planeamiento*, lo cual es completamente distinto. En este sentido hay preceptos de la parte propiamente normativa de las NUR que inducen a confusión. Así, el art. 3 cuando afirma que son funciones de las Normas Urbanísticas «regular la adopción de medidas de conservación», «establecer criterios y orientaciones para el planeamiento en los referente a la clasificación del

suelo» o «regular usos, actividades, construcciones e instalaciones a implantar en el suelo rústico» sin precisar que todo ello lo será *sólo en ausencia* de Plan General. El carácter complementario de las NUR que predica su articulado debe entenderse que no afecta siempre y directamente al suelo urbanizable porque, por esencia, ese suelo sólo existe en municipios con Plan, de donde las previsiones de las NUR sólo podrían justificarse en dicho suelo si se entiende que las NUR están llamadas a completar carencias del Plan y no sólo a suplir su ausencia. Y ello, entre otras razones, porque el desarrollo o complemento de las previsiones legales sobre el suelo urbanizable es la función primordial del Reglamento de Planeamiento que a nivel regional aún no existe. Algo parecido cabe decir de la regulación de construcciones e instalaciones en suelo rústico porque dichas construcciones están subordinadas a las previsiones del Plan General de modo que si éste no las prevé no son posibles, diga lo que digan las NUR. Así lo establece el art. 113.2 de la Ley. En resumen, y para terminar, las NUR constituyen un loable esfuerzo por redactar una norma que parte de un análisis del territorio y plantea soluciones que han de considerarse útiles y pedagógicas como modelos; pero modelos que luego el Plan General seguirá o no seguirá después. Y ello a pesar de que la redacción de algunos de sus preceptos pudiera sugerir lo contrario. El principio de jerarquía normativa lo excluye y garantiza el verdadero papel subordinado de las NUR cuya lectura a veces evoca un texto autónomo y como si su sometimiento a la Ley fuera una exigencia forzada. De hecho, en ocasiones se utiliza una terminología que no se compadece del todo con la usada en la Ley.

Por lo que se refiere a la conflictividad formalizada no ha habido en 2005 ninguna Sentencia del TC sobre Cantabria. Tampoco se ha producido ninguna impugnación de normas estatales. Y en cuanto a las Leyes de la Comunidad Autónoma, hay alguna novedad en relación con el recurso de inconstitucionalidad interpuesto en marzo de 2005 por 50 senadores del Grupo Popular en el Senado contra un precepto de la Ley 7/2004, de 27 de diciembre, de medidas administrativas y fiscales, al que ya se hizo referencia en el *Informe 2005*. La cuestión afecta al art. 29 de la Ley 2/2001, de la Ley de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo, modificado por la Ley 7/2004 para exonerar a los promotores de los llamados Proyectos Singulares de Interés Regional «del cumplimiento de los deberes legales derivados del régimen jurídico de la clase de suelo correspondiente». Pues bien, la Ley 19/2006, de 26 de diciembre, de Medidas administrativas y fiscales, modifica el precepto impugnado, lo que posiblemente suponga la pérdida sobrevenida de objeto del recurso. La modificación conlleva un cambio sustancial que implica no sólo aclarar dudas, como dice la Exposición de Motivos de la Ley 19/2006, sino una regulación más acorde con el principio de igualdad evitando dispensas no justificadas, en la medida en que ahora se dice exactamente que «el promotor quedará sometido al cumplimiento de los deberes legales derivados del régimen jurídico de la clase de suelo correspondiente al destino y naturaleza del Proyecto, así como a los que, en su caso, sean contraídos voluntariamente por el promotor».

Cabe mencionar, no obstante, una resolución del Tribunal Constitucional que conecta con alguna observación o comentario de Informes anteriores. Me refiero a la *Providencia de 5 de abril de 2006*, de la Sección 2ª de la Sala 1ª del TC que

inadmite un recurso de amparo planteado por la Comunidad Autónoma contra una decisión de la Audiencia Provincial de julio de 2004 que consideró que la Comunidad no estaba habilitada para constituirse en acusación pública en un caso de violencia doméstica o de género. A la decisión de la Audiencia ya me referí en el *Informe 2004* al hilo del comentario de la Ley de Cantabria 1/2004, de 1 de abril, integral para la prevención de la violencia contra las mujeres y la protección de las víctimas, en cuyo art. 18 se prevé la personación de la Comunidad Autónoma en estos casos ejerciendo la acción popular en la forma y condiciones establecidas por la legislación procesal, previo consentimiento de la familia y de la propia víctima. La Providencia del TC aborda el tema exclusivamente desde la óptica de la tutela judicial al afirmar que no cabe replantear las cuestiones de fondo planteadas sin fortuna en la jurisdicción ordinaria y que los razonamientos de la Audiencia no fueron irracionales o arbitrarios, por lo que inadmite el recurso. Poco después, la Sala primera del mismo Tribunal, en un caso muy parecido, ha otorgado el amparo a la Generalitat Valenciana. No me puedo detener en esta Sentencia por razones de espacio, pero cabe, en efecto, remitir a la STC 311/2006, de 23 de octubre, en la que el TC concede el amparo y, de paso, afirma que no corresponde a los tribunales ordinarios inaplicar previsiones de normas legales (como la Ley valenciana donde se preveía la personación) sino que, en caso de duda acerca de la constitucionalidad de una Ley post-constitucional, los tribunales ordinarios lo que tienen que hacer es plantear la cuestión de inconstitucionalidad.

La conflictividad contencioso-administrativa ordinaria es siempre un apartado casuístico y variado, aunque hay este año dos o tres Sentencias que merecen retenerse por cuanto tienen una carga doctrinal destacada y con potencialidad de generalizarse afectando, un tanto contradictoriamente, al cuestionado tema de la autonomía municipal y las consecuencias que se podrían derivar de ella. Me refiero a una serie de Sentencias del TSJ sobre responsabilidad patrimonial por actos administrativos de las entidades locales anulados en las que, sin embargo, se condena también al patrimonio más solvente de la Comunidad, que no ha intervenido, con un criterio de causalidad cuando menos discutible. A ellos me referiré inmediatamente no sin antes hacer referencia a una Sentencia del TS que pone fin a un litigio que venía arrastrándose desde hacía años: el de la herencia del Sr. Botín.

A) *STS de 9 de febrero de 2006*. Conoce en casación un recurso de la Comunidad de Madrid contra la Sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional de 2 de noviembre de 2000 que había desestimado un recurso de la citada Comunidad contra resolución del Tribunal Económico-administrativo Central de 27 de febrero de 1997 que había declarado que corresponde a Cantabria la titularidad del rendimiento y la competencia para exaccionar el Impuesto de Sucesiones y Donaciones devengado por las herencias de D. Emilio Botín y su esposa. El TS confirma, como digo, la SAN a partir de unos razonamientos que pivotan sobre la diferencia entre los conceptos de residencia y domicilio que no son conceptos «plenamente coincidentes». El TS reitera que en punto al Impuesto de Sucesiones la clave o punto de conexión a efectos de la ley de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas es la residencia habitual del causante; residencia que depende, a estos efectos, no del

padrón sino del hecho de vivir en un determinado domicilio 180 días al año, como establecía la norma de remisión del citado impuesto que es la reguladora del IRPF. De modo que el concepto de residencia que establece la Ley de cesión de tributos debe interpretarse a la luz del nuevo concepto que de la misma realiza la Ley 18/1991, del IRPF. Todo el problema consiste entonces en demostrar ese hecho, lo que la STS considera probado en la Sala de la AN, por lo que desestima el recurso de casación, poniendo así definitivamente fin a un largo conflicto de gran trascendencia económica.

B) De las Sentencias de un TSJ distinto del de Cantabria importa retener *la STSJ del País Vasco de 15 de marzo de 2006*. Se trata de la reiteración de un asunto repetido: la impugnación por parte de la Comunidad de Cantabria de la Resolución de la Dirección de Tráfico del Departamento de Interior del Gobierno Vasco por la que se establecen medidas especiales de regulación de tráfico durante un año. Esta vez durante el año 2005.

El año anterior, en un recurso similar que la Comunidad de Cantabria había perdido en la Sala del TSJ del País Vasco al negarle legitimación para recurrir, se había pronunciado el TS en el sentido, primero, de admitir la legitimación (porque la norma impugnada *afecta* a la autonomía de Cantabria en la medida en que la paralización del tráfico pesado incide en las competencias en materia de transportes que sí tiene Cantabria, ya que no de tráfico) y, segundo, anulando la resolución recurrida porque el Gobierno Vasco se ha excedido en el ejercicio de su competencia de ejecución, ya que la normativa estatal aplicable (RD legislativo 339/1990, de 2 de marzo, Ley de Seguridad Vial y RD 13/1992, de 17 de enero, Reglamento de Circulación de Vehículos) no permite una prohibición *general* por una determinada parte del territorio a una específica clase de vehículos, sino que la restricción sólo puede afectar a determinados itinerarios o partes o tramos de ellos.

Ahora, y en relación con la nueva Resolución recurrida la Sala del TSJPV constata que dicha resolución realiza la misma operación que la anulada por la STS de 19 de enero de 2005 con la única diferencia formal de que en esta oportunidad se identifican y enumeran todas y cada una de las carreteras sobre las que se proyecta la prohibición. En términos tan amplios que suponen, de hecho, una prohibición general. En tales circunstancias la Sala aplica la doctrina del TS y estima el recurso. Claro que la Sentencia es de 2006 y afecta a una resolución de 2005 que había agotado su vigencia, de modo que sus efectos prácticos han sido nulos. Pero no inútiles. Y ello porque en la misma fecha de la Sentencia, el 15 de marzo de 2006, la Dirección de Tráfico del Gobierno Vasco aprobó una nueva resolución con las mismas medidas prohibitivas de tráfico pesado durante los fines de semana y dicha medida ha sido suspendida por Auto del TSJ del País vasco de 3 de mayo de 2006 a instancias de la Comunidad de Cantabria que la recurrió. La Sala, en un Auto largo y fundado, estima que «tratándose de medidas cuya vigencia está prevista para el año 2006, de no accederse a la suspensión de la ejecutividad de la resolución que se interesa como medida cautelar, resulta previsible que las restricciones se mantengan durante este año, puesto que aún considerando que se confiera trámite preferente al presente recurso contencioso-administrativo, la tramitación del mismo puede agotar el plazo previsible de vigencia de la resolución». Una resolución que es sustancialmente idéntica a la que dio lugar a la STSJPV de 15 de marzo de 2006.

Unos días después, el 11 de mayo de 2006, el Gobierno Vasco modificó la resolución recurrida. En dicha resolución, igualmente recurrida por la Comunidad de Cantabria, la novedad consiste en que la prohibición aparenta no ser general al permitirse unos corredores que podrían permitir el tránsito de camiones durante ciertas horas en determinadas carreteras que la resolución enumera. Pero la Sala de lo contencioso del TSJ, mediante nuevo Auto de 3 de octubre de 2006, considera que los citados corredores no son tales en dirección a Francia y si bien la resolución se justifica en que en Francia hay restricciones los fines de semana no es menos cierto, dice la Sala, que «también afecta al tráfico que pueda desarrollarse en la propia Comunidad» con lo que «el perjuicio que se causa con la ejecución de la resolución impugnada es evidente» al no existir vías alternativas. De ahí que, aplicando la doctrina antes reseñada, se vuelva a estimar la suspensión de la resolución en sus aspectos fundamentales, manteniéndose en otros casos de escasa incidencia.

C) De las SSTSJ de Cantabria retengo, en primer lugar, *la Sentencia de 6 de marzo de 2006* por la que se anulan algunos preceptos del Decreto 60/2004, de 17 de junio, de desarrollo de la Ley 1/2002, de 26 de febrero, del Comercio. El tema de debate es el principio de jerarquía normativa y la cuestión a discutir si el citado Decreto introducía previsiones no contempladas en la Ley y, por tanto, no la desarrollaba sino que innovaba con violación del citado principio de jerarquía y legalidad. El Tribunal considera que sucede eso en dos exigencias previstas en uno de los preceptos impugnados. Y que los demás son perfectamente legales. Pero anula también una Disposición Final del Decreto en cuanto dicha Disposición facultaba al consejero de Economía para modificar mediante Orden la documentación precisa para la inscripción en determinados registros de comerciantes y para la concesión de la licencia comercial específica. Aquí lo que se discute es el ámbito de la potestad reglamentaria de los consejeros (o ministros, en el Estado). Y la Sala entiende, con cita de la jurisprudencia del TS (STS de 22 de diciembre de 1997) que la potestad reglamentaria autónoma de los consejeros se constriñe a aquellas materias relativas a su ámbito interno, a «las materias propias de su Departamento», entre las que se suelen incluir las referentes a su organización y a las relaciones de sujeción especial. «Fuera de este campo puramente doméstico, no hay en manos de tales autoridades y órganos una potestad normativa propia *ad extra*, con facultad de afectar a las relaciones de sujeción general en que se encuentra el común de los ciudadanos respecto del Estado, ni a sus derechos y obligaciones». En consecuencia, anula la Disposición recurrida.

D) Dejo para el final una breve referencia a una serie de Sentencias en materia de responsabilidad en las que sienta una doctrina en cuanto a la imputación de los daños cuando menos discutible.

La cuestión no es nueva. Tiene que ver con asuntos ya mencionados otros años pero que ahora adquieren nuevas perspectivas y poseen una potencial carga expansiva que puede afectar a muchas Comunidades Autónomas. El asunto, sucintamente expuesto y sin perjuicio de algunos detalles a los que luego aludiré, se centra básicamente en lo siguiente. El Tribunal anula una licencia. Los afectados por el potencial subsiguiente derribo solicitan una indemnización. Y la Sala la concede declarando solidariamente responsables al Ayuntamiento autor del acto anulado del deriva el daño y a la Comunidad Autónoma que, en principio,

no interviene para nada en la concesión de la licencia o, en otro caso, en el estudio de detalle aprobado definitivamente por el Ayuntamiento y luego anulado. La imputación a la Comunidad deriva de una relación de causalidad, como digo, cuando menos cuestionable. Y es que parece que se trata de una imputación por omisión. La Comunidad resultaría responsable en unos casos por no haber impugnado el acto municipal no obstante haber efectuado la Comisión Regional de Urbanismo un informe negativo (no vinculante) en el caso de los estudios de detalle o, en los supuestos de licencias, simplemente por no haberlas impugnado. Esta doctrina, que, como digo, aparece en varias Sentencias del TSJ de Cantabria merece retenerse porque no resulta, a mi juicio, coherente con la autonomía municipal tantas veces reclamada, ni con una interpretación de la causalidad como la que parece imponerse últimamente en la jurisprudencia más ponderada. Y tampoco contribuye a depurar las responsabilidades de cada Administración a efectos de la necesaria «visualización» en momentos como los que vivimos en los que el tema urbanístico ha devenido una cuestión sensible. Me referiré a todo ello sin excesivos pormenores, pero con cierto detalle.

La *STSJ de 13 de marzo de 2006* aborda la desestimación de una reclamación de daños derivada de la Sentencia de la propia Sala de 5 de julio de 2000 por la que anulaba la licencia de obras para la construcción de unas viviendas en el municipio de Argoños y se acordaba la demolición de las mismas. La Sentencia devino firma al inadmitir el TS el recurso planteado frente a ella. Relacionados con esa Sentencia de 2000 hay que mencionar otra Sentencia de 22 de marzo de 2000 por la que se anuló un Estudio de Detalle. Tanto la primera como la segunda de estas Sentencias rechazaron la impugnación por vía indirecta de las Normas Subsidiarias del municipios de 1993. La Sentencia se cuestiona acerca de la realidad del daño y argumenta en sentido parecido a como lo hacía en otro fallo comentado en el *Informe 2005* (STSJ de 9 de marzo de 2005). El daño emergente es real, dice, pero no es efectivo «porque las consecuencias dañosas derivadas del mismo no se han desplegado ni materializado» al no haberse producido el derribo. De manera que «no es posible el resarcimiento económico anticipado a los titulares de inmuebles» hasta que el daño sea efectivo, lo que sucederá en el momento de la demolición «ya que sólo a dicha fecha podrán determinarse en su integridad los perjuicios irrogados» (FJ 12). Cuestión distinta son los daños morales que el Tribunal estima sí se han producido, llegando a afirmar, como en la citada Sentencia de 2005, que por hipótesis no se produjera el derribo y no se indemnizara ahora por los daños morales se llegaría a la perversa conclusión de que podrían quedar sin compensar daños reales y efectivos, bien que morales, producidos. A partir de ahí la Sentencia matiza, con justeza, diciendo que «sólo resulta resarcible el daño moral de aquellos propietarios que adquirieron sus viviendas antes de que la licencia otorgada en el año 1991 que amparaba y daba cobertura legal a las edificaciones que se estaban levantando fuese anulada», dado que sólo a dichos propietarios se les puede tener por ignorantes y ajenos a la controversia judicial desencadenada con posterioridad. Además, la indemnización debe graduarse atendiendo a la circunstancia de que se trate de primera o segunda vivienda. Tratándose de este segundo caso la Sala otorga la misma cantidad que había otorgado en un caso similar en 2005: 9.000 euros.

Hasta aquí la doctrina es plausible y coherente con pronunciamientos anteriores. Pero aquí comienzan también las diferencias con esos otros planteamien-

tos anteriores. En efecto, en anteriores ocasiones se había condenado a las dos Administraciones (Ayuntamiento y Comunidad Autónoma) porque aquél había otorgado la licencia anulada y la Comunidad era quien había aprobado el Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano o las Normas Subsidiarias igualmente anuladas que amparaban la licencia. Pero aquí lo que sucede es que no se ve nada claro por qué los costes de la indemnización (deben correr a cargo de las «administraciones titulares o responsables de dichos servicios»). Los daños traen causa de la licencia anulada «porque el Estudio de Detalle informado por el Gobierno de Cantabria», pero aprobado definitivamente por el Ayuntamiento, constata que las cesiones no alcanzan el porcentaje prefigurado como mínimo. O sea, la intervención de la Comunidad consistió en que la Comisión Regional de Urbanismo informó desfavorablemente en mayo de 1998 el Estudio de Detalle que, conforme a la normativa entonces vigente, aprobó definitivamente el Ayuntamiento al no ser vinculante dicho informe porque ni siquiera era entonces tal sino un simple trámite de información pública al que cualquier persona podría concurrir (arts. 117 TR de 1992, antes art. 35 del TR de 1976 que se refiere a la competencia municipal para la aprobación definitiva y añade sin mayores precisiones «dando cuenta a la Comisión Provincial de Urbanismo» y en el mismo sentido art. 141.5 del Reglamento de Planeamiento de 1978).

En el informe de la CRU que relata la Sentencia se dice que la Comisión «no comparte el desarrollo urbanístico del municipio tal y como se plantea en el presente Estudio de Detalle, pese a que su aprobación definitiva corresponda al Ayuntamiento al tratarse de suelo urbano». Se requirió, no obstante, al Ayuntamiento para la subsanación de las diferencias, remitiendo ese acuerdo a la Dirección del Servicio Jurídico «a efectos de iniciar, en su caso, las acciones legales pertinentes». Quiere ello decir –deduce la Sentencia– que el Gobierno era consciente de la ilegalidad del Estudio. Y reitera que en el Acuerdo al que acaba de hacerse referencia se alude a la necesidad de contratar la correspondiente asistencia técnica, ante la insuficiencia de medios disponibles, para «poder efectuar un seguimiento de las aprobaciones iniciales de las diferentes figuras de planeamiento por los municipios de la región y efectuar las correspondientes alegaciones antes de encontrarse con hechos consumados con posible perjuicio para terceros». La Sentencia comentada afirma que ninguna de esas actuaciones –la contratación de la asistencia técnica y la impugnación del concreto acuerdo de aprobación del Estudio de Detalle– se llevaron a cabo. Y añade: «de tal forma que la responsabilidad patrimonial del Gobierno de Cantabria deriva no ya de la aprobación de los instrumentos de planeamiento, sino de su pasividad frente a aquéllos con utilización de los mecanismos legales para su impugnación puesto que se ventilan no sólo intereses locales sino también supralocales cuyo control está atribuido al Gobierno de Cantabria». A la vista de ello ambas Administraciones deben ser consideradas responsables de manera solidaria de conformidad con el art. 140.1 de la Ley 30/1992.

Dos Sentencias posteriores (*SSTSJ de 7 de noviembre de 2006, rec.130/2004 y 1044/2004*) llegan a conclusiones parecidas en otros casos procedentes del mismo municipio. Se trata de otra petición de responsabilidad derivada de la anulación de unas licencias por STSJ de 23 de mayo de 2000. Desde el punto de vista material se reitera la misma doctrina anterior. Y desde la óptica de la imputación hay

también una imputación a la Comunidad Autónoma en cuanto la anulación de la licencia se produce a consecuencia de la nulidad de un Estudio de Detalle de lo que es también responsable la Administración regional «al tratarse de un instrumento complementario de planeamiento» y aunque su aprobación definitiva corresponda al Ayuntamiento, pues en el informe pertinente la Comunidad manifestó su discrepancia con el Estudio de Detalle al tiempo que remitió también ese acuerdo a la Dirección del Servicio Jurídico «al objeto de iniciar, en su caso, las acciones legales pertinentes, de lo que nada consta se haya hecho y revele un deficiente funcionamiento de los servicios públicos que no detectaron la afectación de dicho Estudio de detalle a dos municipios más, por tanto con afectación a intereses supramunicipales vinculados a un modelo territorial superior que sí es de su competencia, así como que dicho Estudio de detalle modificaba el planeamiento de Arnuero en sus Normas Subsidiarias alterando sus determinaciones sustantivas lo cual evidenciaba la ilegalidad del mismo, lo cual también resulta de la competencia autonómica que debe aprobar toda modificación del planeamiento municipal». Ambas instituciones, por eso y nada más que por eso deben ser consideradas responsables, dice la Sentencia, que añade que conforme al art. 140.1 de la Ley 30/1992 la responsabilidad ha de ser compartida a partes iguales, «sin perjuicio de las relaciones internas entre ambas Administraciones» (?).

La otra Sentencia de 7 de noviembre de 2006 (rec. 130/04) es muy similar. También en ella se trata de una petición de indemnización a raíz de la anulación por Sentencia del TSJ de 5 de julio de 2000 de una licencia. La Sentencia dice que los daños traen causa de «un deficiente funcionamiento de los servicios públicos referido no sólo al otorgamiento de la licencia, sino también a la elaboración y aprobación definitiva de las Normas Subsidiarias de Argoños por la CRU, que si bien tuvo en cuenta al aprobar el Estudio de Detalle las circunstancias que hacían ilegal la licencia, no realizó actuación alguna al respecto», esto es, parece que quiere decir que no la recurrió. «En efecto –añade–, el Ayuntamiento de Argoños otorgó la licencia anulada pero las Normas Subsidiarias de las que traen su causa este instrumento recibieron también la aprobación definitiva del Gobierno de Cantabria, sin cuyo concurso no hubiera podido desplegar su eficacia ni entrar en vigor». A la vista de lo cual se produce de nuevo la condena solidaria.

En resumidas cuentas, la imputación de la lesión resarcible a la Administración local deriva de que ha sido ella la que otorgó la licencia anulada origen inmediato y directo del daño, pero, además, la lesión es imputable a la Administración autonómica, a juicio de estas sentencias, por no haber recurrido un Estudio de Detalle aprobado definitivamente por el Ayuntamiento y del que la citada Administración tuvo conocimiento en fase de información o comunicación posterior a su aprobación inicial (lo que seguramente valdría entonces también para las licencias comunicadas porque ni en uno ni en otro caso hay una intervención formal de la Comunidad). Y aún más, en la última de las Sentencias citadas la imputación a la Comunidad lo es por el simple hecho de haber aprobado las Normas Subsidiarias del municipios cuyo impugnación indirecta es expresamente rechazada, pero sin las cuales no se habría podido otorgar la licencia anulada y, en consecuencia, no se habría producido el daño; argumento en orden a una causalidad eficiente y remota que, a mi juicio, debe ser rechazado.

La cuestión no es baladí. Porque si no hay intervención de la Comunidad Autónoma y ésta es condenada por no recurrir la licencia o el Estudio de Detalle que aprueba un municipio se está transformando la posibilidad del recurso en una obligación, que no existe formalmente. La responsabilidad por omisión es la responsabilidad de una omisión debida. Y no parece que haya un deber de recurrir ni desde el punto de vista de la normativa general (art. 19.1 de la ley de la jurisdicción contencioso-administrativa, cuyo apartado d) remite a lo dispuesto en la legislación de régimen local), ni desde la específica regulación local, donde tanto el art. 65 como el 66 anudan una posibilidad —«podrán»— pero no un deber u obligación de recurrir todo acuerdo municipal potencialmente ilegal. Si la falta de activación de esa posibilidad conlleva la imputación, aunque sea parcial, del daño, la pregunta se impone de inmediato, ¿cómo justificar que quien quizá va a ser responsable de todas maneras no intervenga de manera más directa en la aprobación del acto origen inmediato de la lesión?, ¿cómo justificar la ausencia de poderes más intensos de vigilancia y control? Y entonces, ¿cómo defender al mismo tiempo la autonomía municipal? Porque la autonomía significa y supone capacidad de decisión libre en el marco de la ley, pero también el correlato inmediato de la responsabilidad por los actos propios.

La fijación del nexo causal es una cuestión esencial en el sistema de responsabilidad. La causalidad apela, en última instancia, a cuestiones filosóficas y a leyes lógicas que, en principio, nada tienen que ver con el Derecho por lo que, a efectos de obtener consecuencias jurídicas prácticas, es necesario introducir un límite que elimine lo que no ha tenido una importancia determinante en la producción del daño. Dónde se coloca ese límite es una cuestión de apreciación a la que no son ajenas las concepciones culturales y que, por eso, ha preocupado a los juristas desde siempre. La causalidad es, por ello, un tema clave en todo sistema de responsabilidad, y más si éste es, como el nuestro, un sistema de responsabilidad objetiva, ante el que el Tribunal Supremo ha reaccionado basculando entre el rigor y la generosidad, sin una línea uniforme, aunque sean cada vez más las Sentencias que tienden a una exigencia rigurosa de la relación causal. Tras no pocas vacilaciones, en efecto, el TS suele sostener ahora posturas más matizadas que las extremas (exigencia de causalidad exclusiva o admisión de causalidades indirectas, concurrentes y múltiples) mantenidas en otros tiempos. Y se van imponiendo aquellas concepciones «que explican el daño por la concurrencia objetiva de factores cuya inexistencia, en hipótesis, hubiera evitado aquél». De manera que la exoneración de la Administración se produce cuando se acredita que su conducta (activa u omisiva) «haya operado como factor verdaderamente indispensable, idóneo o relevante por su importancia y carácter determinante». Pues bien, ¿dónde está en estos casos la acción u omisión de la Administración autonómica, indispensable y determinante del daño? ¿No habría habido daño si las Normas no las hubiera aprobado la Comunidad, según la STSJ de 7 de noviembre? Pero, cuando no las ha aprobado (caso de los Estudios de Detalle), ¿no hubiera habido daño de haber recurrido la Comunidad el Estudio habida cuenta que la causa es la licencia ilegal? Y en el caso de la licencia, ¿no hubiera habido daño por el simple hecho de que la Comunidad la hubiera recurrido?, ¿se rompería en tal caso la causalidad y el mero recurso operaría como causa de justificación imputando el daño sólo al autor exclusivo del acto, esto es, al Ayuntamiento?, ¿no sería esa con-

secuencia contradictoria, como he dicho ya, con la ausencia de controles previos impuesta por la ley y una exigencia de celo excesiva no prevista? Pero, aun más, si quien recurre es un particular o una asociación en el ejercicio de la acción pública, y a la vista de ello la Administración autonómica decide no recurrir, el recurso posibilita la anulación del acto que da pie a la responsabilidad, pero la omisión de un recurso «adicional», ¿cómo es que tiene el extraño poder de reconducir las consecuencias lesivas de un acto ajeno y que ya está recurrido? En alguno de los casos concretos contemplados en estas Sentencias, además, se da la circunstancia de que la Comisión de Urbanismo conoce del Estudio de Detalle recurrido más de un año después de haber sido aprobado porque es entonces cuando lo recibe. En tales circunstancias ya no hubiera podido recurrirlo por haber sido superado con creces el plazo para hacerlo. Y, sin embargo, ésa es la razón de la imputación.

La cuestión, como digo, tiene importancia más allá de las concretas Sentencias comentadas. La potencialidad expansiva de algunos de los aspectos que subyacen en dichas Sentencias podrían convertir al Estado en responsable de algunos actos de las entidades locales que éstas deben comunicarle o de algunos actos de las Comunidades Autónomas en los que éstas activan competencias compartidas o la siempre conveniente información recíproca. Pero, sobre todo, anima indirecta a los municipios a seguir incumpliendo sus propias normas si ese incumplimiento no supone un precio exclusivo; si esa ilegalidad va a conllevar la dilución de responsabilidades en el plano económico, desde luego, pero también, a la postre, en el plano mediático y social porque al final lo que queda es la lectura superficial de que la Comunidad *también* ha sido condenada y que, por ello, *también* será de alguna manera «culpable» (empleando la expresión ahora en términos estrictamente coloquiales). La tentación de recobrar por vía legislativa, sin más, competencias asignadas a los municipios surge inmediatamente. Y no sin motivos.

E) Hay otras decisiones judiciales de menor importancia general. Por ejemplo, la *STSJ de 26 de mayo de 2006*, donde se trata el importante tema de los riesgos del progreso. La Sentencia contempla un caso de responsabilidad por la trasfusión de sangre efectuada a una persona en un hospital público en 1999 a consecuencia de lo cual el paciente adquirió el virus del Sida falleciendo tiempo después. Unos años más tarde se supo que el donante era portador del virus VIH. La Sentencia describe cómo el donante rellenó un formulario y se le efectuaron las pruebas pertinentes. Pero señala que la prueba pericial ha detectado que la enfermedad se encontraba en lo que se denomina «periodo ventana» en el que no es detectada por la analítica convencional. Aunque la jurisdicción penal que había intervenido previamente sobreseyó la diligencias abiertas, en sede administrativa la Sala señala, de un lado, que la relación de causalidad es clara (por cuanto, además, una muestra guardada de la misma sangre fue analizada con posterioridad dando resultados efectivamente positivos), que la detección del virus en ese estadio de la enfermedad era técnicamente posible con análisis adicionales más sofisticados que podían perfectamente hacerse y, finalmente, que, considerando que el «periodo ventana» tiene una duración conocida y predeterminada inferior al período de conservación del plasma en adecuadas condiciones, no es de aplicar el art. 141.1 de la Ley 30/1992 que exonera a la Administración cuando los daños se produzcan por circunstancias que no se hubiera podido prever o evitar según el estado

de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de la producción de aquéllos. Circunstancias, además, que correspondería probar a la Administración. La Sentencia condena al pago total de 180.303 euros más el interés legal de la cantidad señalada desde el día en que se inició, por cierto, de oficio, el procedimiento de la responsabilidad hasta la notificación de la Sentencia. Pero el fallo tiene en efecto añadido que es el que me interesa destacar: que fija una pauta rectificadora de las pautas que se llevaban a cabo conforme al protocolo aprobado, que era no efectuar el segundo análisis sino en los casos de duda. A partir de ahora, si la Administración quiere ser coherente con la Sentencia y ésta cumplir su papel propedéutico, o se generaliza el segundo y más sofisticado análisis, o se espera a transfundir la sangre obtenida de un donante hasta que haya pasado el teórico «período ventana» y se lleva a cabo el análisis convencional por segunda vez. La jurisdicción habrá cumplido entonces paradigmáticamente el efecto indirecto de ayudar a administrar.

F) Finalmente, la *STSJ de 8 de noviembre de 2006* afronta un caso de ejecución de una Sentencia de derribo que en apelación la actora pretende obviar y que no se ejecute en virtud de doctrina fijada por el TS en el recurso de casación en interés de ley interpuesto frente a ella y en el que el TS (STS 16 de junio de 2003) estableció la doctrina de que cuando la Disp. Transitoria 3 (de la Ley de Costas se refiere a la aprobación definitiva del Plan Parcial para dar o no entrada a determinadas prescripciones prohibitivas, dicha Disposición se refiere al acuerdo de aprobación, no a su publicación. Pero la Sentencia del TS no afecta a la Sentencia anulatoria porque no cabe por vía interpretativa dejar de ejecutar una Sentencia y ha de aplicarse, en suma, el art. 100.7 LJ que establece que la Sentencia dictada en interés de ley «respetará, en todo caso, la situación jurídica particular de la Sentencia recurrida» lo que implica que no puede ser invocada como causa de inexecución.

Final

Vuelvo para finalizar al comienzo de este comentario del año 2006. Un año que, por lo general, reitera pautas de los anteriores y que en el plano institucional adquiere el tono de la normalidad y el discurso del debate racional. Leyes que afectan cada vez más a la vida cotidiana de los ciudadanos aprobadas en un Parlamento en el que se habla y se debate públicamente; actos de gestión y de gobierno ordinario; conflictos interpretativos de mayor o menor calado resueltos conforme a los parámetros legalmente establecidos y objeto, por consiguiente, del debate y comentario propio de la sana crítica.

Un panorama que no está, desde luego, carente de problemas, pero que, por fortuna, no son los problemas propio de una análisis jurídico-institucional. La VI legislatura se cierra de cara a las próximas elecciones de mayo de 2007 con el mismo tono con que se cerró la anterior: los objetivos concretos y cuantificables, los proyectos de futuro, los debates que ilustren a los ciudadanos y les coloquen en situación de opinar, valorar y, finalmente, votar. Creo en este sentido que la autonomía así concebida es un instrumento ciertamente positivo porque coloca los problemas más cercanos en manos de los gestores más cercanos. Y, como

decía el año pasado, sigue existiendo un largo camino por delante tanto en el plano de la gestión como en el de la legislación. En este sentido, las previsiones competenciales del Estatuto distan de estar agotadas. Hay un largo recorrido todavía. Por eso, la eventual reforma del Estatuto al hilo, a remolque o a rebufo, valga esta gráfica expresión, de otras reformas estatutarias ya aprobadas o en proceso de aprobación, siguiendo de nuevo el síndrome de imitación que inauguró el sistema hace veinticinco años, debería ser explicada. Esto es, debería ser explicado el porqué y, sobre todo, el para qué, huyendo de los conocidos clichés genéricos de la igualdad que no siempre son reales. Es decir, parece que los ciudadanos tienen el derecho de que se les explique claramente qué se quiere hacer o tener que no se pueda hacer o tener con el actual Estatuto y la actual Constitución. Porque los planteamientos genéricos que no resultan comprensibles para el ciudadano normal y corriente, para ese hombre que, utilizando las bellas palabras de José Agustín Goitisoló, bulle, anda, saluda y corre detrás de algún asunto, esos hombres anónimos que «viven y aguantan esta vida cochina y hermosa tantas veces»; cuando esos planteamientos no resultan comprensibles para eso que antes se llamaba «el hombre de la calle», digo, el resultado es casi siempre la desafección del sistema, la lejanía y también la abstención. Actitudes todas ellas no precisamente positivas para la democracia.

Si el año pasado parecía que casi nadie consideraba una opción la reforma del Estatuto; reforma colocada precipitadamente en la agenda política a consecuencia de la reforma catalana, valenciana o andaluza; si el año pasado, como digo, ni el Gobierno, ni los tres partidos con representación parlamentaria, consideraban urgente la reforma y, quizá, hasta simplemente no la consideraban; un año después parece que las cosas han cambiado un tanto. La reforma sigue sin ser urgente, pero muchos la dan ya como un objetivo inevitable de la próxima legislatura, bien que todos parecen apuntar al necesario consenso. ¿Qué ha cambiado sustancialmente? Nada. Sólo que se han aprobado definitivamente las reformas de tres estatutos y están en proceso más o menos avanzado los de otras Comunidades. De nuevo, eso es el futuro inmediato. Un futuro que pasa por las urnas de la próxima primavera que conformarán un nuevo Parlamento y un nuevo Gobierno. Y éste y aquél definirán nuevas prioridades y objetivos, entre los que puede estar la reforma estatutaria en unos términos que en este momento es, desde luego, prematuro apuntar.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición del Parlamento por Grupos Parlamentarios

Total Diputados: 39

Grupo Parlamentario Popular: 18

Grupo Parlamentario Socialista: 13

Grupo Parlamentario Regionalistas: 8

Cambios de Grupo Parlamentario

No ha habido

Estructura del Gobierno

Presidente: D. Miguel Ángel Revilla Roiz

Vicepresidenta: Dña. Dolores Gorostiaga Saiz

Número de Consejerías: 10

Consejería de Relaciones Institucionales y Asuntos Europeos: Dña. Dolores Gorostiaga Saiz

Consejería de Presidencia, Ordenación del Territorio y Urbanismo: D. José Vicente Mediavilla Cabo

Consejería de Industria, Trabajo y Desarrollo Tecnológico: D. Miguel Ángel Pesquera González

Consejería de Obras Públicas y Vivienda: D. José María Mazón Ramos

Consejería de Ganadería, Agricultura y Pesca: D. Jesús Miguel Oria Días

Consejería de Economía y Hacienda: D. Ángel Agudo San Emeterio

Consejería de Medio Ambiente: D. José Ortega Valcárcel

Consejería de Cultura, Turismo y Deporte: D. Francisco Javier López Marcano

Consejería de Educación: Dña. Rosa Eva Díaz Tezanos

Consejería de Sanidad y Servicios Sociales: Dña. Rosario Quintana Pantaleón

Tipo de Gobierno

De coalición, apoyado por los grupos parlamentarios Socialista y Regionalista. Corresponden al partido regionalista la Presidencia y 4 Consejerías: Presidencia, Ordenación del Territorio y Urbanismo; Obras Públicas y Vivienda; Ganadería, Agricultura y Pesca; y Cultura, Turismo y Deporte. Y al partido socialista la Vicepresidencia y 6 Consejerías: Relaciones Institucionales y Asuntos Europeos; Industria, Trabajo y Desarrollo Tecnológico; Economía y Hacienda; Medio Ambiente; Educación; y Sanidad y Servicios Sociales.

Cambios de Gobierno

No ha habido

Investiduras y mociones de censura

No ha habido

Reuniones, debates y actividad parlamentaria

Reuniones del Pleno: 37

Reuniones de la Mesa: 84

Reuniones de la Comisión de Gobierno: 42

Reuniones de la Junta de Portavoces: 37

Interpelaciones tramitadas: 27

Mociones (siempre subsiguientes a interpelación): 26 (aprobadas 1)

Proposiciones no de ley: 36 (aprobadas 4)

Preguntas con respuesta oral ante el Pleno: 138

Preguntas con respuesta oral ante Comisión: 30

Preguntas con respuesta escrita: 1.424

Solicitudes de documentación al Gobierno: 1.212

Declaraciones Institucionales: 5

Resoluciones aprobadas por el Pleno como consecuencia del debate sobre la orientación política del Gobierno: 163 (aprobadas 5).

Reforma del Reglamento del Parlamento

No ha habido

Consideraciones generales

El año 2006, puede afirmarse, ha transcurrido en Castilla y León dentro de lo previsible. Con ello se quiere poner de relieve la continuidad en relación con lo acontecido durante el 2005, tanto por los asuntos que destacaron en este año y que, por no haber culminado a lo largo del mismo, se han extendido de forma natural durante 2006, como –según advertíamos también en el *«Informe Comunidades 2005»*– por el diferente tono que ha predominado en las relaciones del Gobierno de la Comunidad con el Gobierno central y con el principal partido de la oposición; mientras que con el primero ha primado la reivindicación en defensa de los intereses de Castilla y León, las relaciones con el PSCL-PSOE han estado marcadas por la búsqueda de acuerdos.

Sirvan para ilustrar lo señalado las tensiones generadas por el traslado de una parte de la documentación que alberga el Archivo de la Guerra Civil de Salamanca a Cataluña, finalmente materializado a principios de 2006, o la postura reivindicativa que ha mantenido la Administración autonómica ante el Gobierno central en el reparto de los fondos europeos y de desarrollo rural, asuntos sobre los que ahora sólo es oportuno realizar un simple enunciado; o, por último, la constante demanda que el Ejecutivo de la Comunidad ha dirigido a la Administración del Estado para que cumpla los compromisos adquiridos, señaladamente en materia de infraestructuras. La última ocasión en 2006 durante la visita institucional que realizó el presidente del Gobierno a la Comunidad el 28 de septiembre de 2006.

En otro sentido, por encima de las posiciones encontradas que han mantenido en todos los foros el gobierno regional y el Partido Socialista, como principal y casi único partido de oposición, salvo los desencuentros de principios de año, la mayor parte del mismo ha estado marcada por la inequívoca voluntad de afrontar de forma consensuada la reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, voluntad que sin duda ha primado sobre los múltiples debates que han ido surgiendo a lo largo de 2006 y que, muy probablemente, ha servido para modular el tono de los mismos.

En este sentido, como una expresión más de esa voluntad de entendimiento en los asuntos básicos para la Comunidad hay que situar la participación del Partido Popular, por primera vez en treinta años, en la redacción y firma del llamado «Manifiesto de Villalar», un documento que año tras año, con motivo de la celebración de la fiesta de la Comunidad, los partidos y organizaciones de izquierda han venido elaborando no solo para reivindicar mejoras para la Comunidad

sino también para culpabilizar al Partido Popular de los problemas de la región. Superada esa visión de la realidad, el Partido Popular se ha sumado al manifiesto de 2006 y ha participado de forma institucional, a través del presidente y otros miembros del gobierno y del partido, en los actos que año tras año se vienen celebrando en Villalar de los Comuneros, actos que tradicionalmente han tenido el mismo tono que el manifiesto, afortunadamente hoy en trance de ser sustituido por otro alejado de sectarismos y, por ello, más integrador.

Otra prueba más de las posturas compartidas que vienen manteniendo los dos principales partidos políticos en temas que afectan de manera esencial a la Comunidad la ofrece el recurrente asunto del Condado de Treviño, sobre el que la creación de una ponencia específica en el Parlamento vasco para tratar este tema y, sobre todo, la eventual consideración del enclave de Treviño como elemento de negociación tras el alto el fuego decidido por ETA, ha motivado que tanto el Partido Popular como el PSCL-PSOE se hayan expresado de forma inequívoca en defensa de la integridad territorial de Castilla y León.

Desde otra perspectiva, también tiene una indudable relevancia la aprobación del presupuesto de la Comunidad en 2006 para el año 2007, dado que es el primero que se aprueba en un marco presupuestario europeo no tan favorable para Castilla y León como el de años anteriores, debido a la pérdida de la condición de región objetivo 1. No obstante y pese a la sensible disminución de fondos europeos, el presupuesto de la Comunidad para 2007 alcanza la cifra de 9.652 millones de euros, con un crecimiento del 23 % desde el inicio de la legislatura en 2003, sin que en estos años se haya producido un incremento del nivel competencial de la Comunidad. Por su parte, el Estado en su presupuesto para el año 2007 destinará a inversiones en la Comunidad un total de 1.873 millones de euros, lo que supone un incremento porcentual del 9,6 % con respecto al año anterior, si bien, constituye una disminución de tres puntos con respecto al crecimiento de la inversión del Estado en la Comunidad con respecto a la que se produjo en 2006 con referencia al año anterior –un 12,8%–.

La evolución de la población en Castilla y León, un tema siempre presente, según los resultados conocidos mediante la publicación del Real Decreto 1627/2006, de 29 de diciembre, por el que se declaran oficiales las cifras de población resultantes de la revisión del Padrón municipal referidas al 1 de enero de 2006, ha evolucionado ligeramente en términos positivos, incrementándose a lo largo de 2005 en cerca de 13.000 personas con respecto al año anterior, hasta llegar a 2.523.020 empadronados; si bien, el incremento se debe a la llegada de extranjeros, pues según los datos publicados por el Instituto Nacional de Estadística a mediados de 2006, el crecimiento vegetativo de la Comunidad durante 2005 fue negativo en más de 7.500 personas.

Un año más, el gobierno autonómico también ha intensificado los esfuerzos para facilitar las relaciones, fundamentalmente de carácter comercial y económico, de Castilla y León con otros países. Con este objeto cabe destacar la visita de representantes de la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación de México a Castilla y León, con objeto de firmar un convenio que contempla la colaboración en aspectos de interés para ambas partes, particularmente en sectores que generan amplias expectativas, como el aeronáutico, el químico, el bio-

tecnológico o el agroalimentario; así como el encuentro del presidente de la Comunidad con la presidenta de Chile, acompañados ambos de un nutrido grupo de empresarios, que se celebró en Santiago de Chile, en lo que se considera un paso más en la apuesta por la internacionalización de la economía productiva de la región, promovida también con encuentros mantenidos con autoridades y empresarios de Argentina e India.

Actividad normativa

Leyes

La actividad legislativa desarrollada en el año 2006 ha sido sensiblemente superior a la de años anteriores, no tanto por el número de leyes aprobadas –dieciséis frente a catorce, por ejemplo, en el año 2005– sino por la entidad de los textos normativos aprobados. Siguiendo el orden cronológico, las normas con rango de ley aprobadas a lo largo de 2006 han sido las siguientes:

– *La Ley 1/2006, de 6 de abril, de mediación familiar de Castilla y León.* Se trata de una norma dictada al amparo de la competencia exclusiva que otorga a la Comunidad Autónoma el artículo 32.1.19 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León en materia de asistencia social y servicios sociales y se enmarca dentro del creciente interés por establecer mecanismos que, sin limitar el derecho a la tutela judicial efectiva, permitan reducir la conflictividad familiar, principalmente la de la pareja, a través de un procedimiento extrajudicial en la línea de lo propuesto por la Recomendación de 21 de enero de 1998, del Comité de Ministros del Consejo de Europa y, particularmente, en España, por el Plan Integral de Apoyo a la Familia 2001-2004, mediante el que el Estado estableció, entre otras líneas estratégicas, la de desarrollar servicios de orientación y mediación familiar.

– *La Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la hacienda y del sector público de la Comunidad de Castilla y León.* En una extensa norma, de más de trescientas disposiciones, es objeto de regulación el régimen presupuestario, el económico-financiero y de contabilidad del sector público de la Comunidad, así como el control de la gestión económico-financiera que realiza la Intervención General de la Administración de la Comunidad, para lo que la Comunidad Autónoma dispone de las competencias que le atribuye el Estatuto de Autonomía en su artículo 32.1.1ª y 22ª en materia de organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno y de ordenación de la hacienda de la Comunidad, conforme prevé la propia norma institucional básica en sus artículos 39, 40, 44, 48 y 50.

– Con el rango legal que le es propio, ha sido aprobado el *Decreto Legislativo 1/2006, de 25 de mayo, que contiene el texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad de Castilla y León en materia de tributos cedidos por el Estado.* Se trata de una norma dictada conforme a la autorización otorgada a la Junta de Castilla y León por la Ley 13/1995, de 27 de diciembre, de medidas financieras, para elaborar y aprobar, incluyendo la posibilidad de regularizar, aclarar y armonizar los textos legales objeto de la refundición, un texto refundido de las normas vigentes relativas a los tributos cedidos por el Estado a la

Comunidad de Castilla y León, que ha ido aprobando el legislador autonómico desde el año 1998 hasta el 2005.

– *Ley 3/2006, de 25 de mayo, de creación del Instituto de la Juventud de Castilla y León.* Con base en el artículo 32.1.19 del Estatuto de Autonomía, en el que se atribuye a la Comunidad la competencia exclusiva en materia de promoción y atención a la juventud, la ley de referencia pretende dotar a la Administración autonómica de una estructura organizativa capaz de servir a las nuevas políticas de juventud, no tanto centradas, como venía siendo con anterioridad, en el ocio y en el tiempo libre, sino en favorecer los procesos de emancipación de los jóvenes, señaladamente, el empleo y el acceso a la vivienda.

– *Ley 4/2006, de 25 de mayo, de modificación de la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León.* Con el apoyo competencial que le proporciona el artículo 32.1.9ª del Estatuto de Autonomía, en materia de pesca y lacustre, acuicultura, caza y explotaciones cinegéticas, la aprobación de la Ley 4/2006, ha servido para modificar los artículos 21, 42, 43 y 76 de la anterior Ley de Caza de Castilla y León, con objeto de adaptar su articulado a la nueva redacción del artículo 34.1 b) de la Ley 4/1989, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres, proporcionada mediante la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, lo que ha supuesto la prohibición de cazar durante la época de celo tan solo a las aves.

– *Ley 5/2006, de 16 de junio, de Cámaras de la Propiedad Urbana de Castilla y León y su Consejo General.* Suprimidas las Cámaras de la Propiedad Urbana como corporaciones de derecho público, la citada Ley 5/2006, de Castilla y León, dota a estas entidades de regulación considerándolas asociaciones no lucrativas, sometidas, por tanto, a la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación, y a la propia ley de referencia. El título competencial en que expresamente se apoya el legislador autonómico para su aprobación es el atribuido en exclusiva a la Comunidad en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

– *Ley 6/2006, de 5 de julio, de declaración de la Reserva Natural de Lagunas de Villafáfila (Zamora).* Dictada al amparo de la competencia autonómica de desarrollo y ejecución de la legislación básica del Estado de protección del medio ambiente y espacios naturales protegidos (artículo 34.1.5ª y 9ª del Estatuto de Autonomía), la Ley 6/2006, pretende contribuir a la conservación de las comunidades faunísticas que albergan las lagunas de Villafáfila, asegurando la pervivencia de las que allí habitan, así como de las que se sirven de ellas como lugar de paso o invernada.

– *Ley 7/2006, de 2 de octubre, de espectáculos públicos y actividades recreativas de la Comunidad de Castilla y León.* Superada la época en que la intervención administrativa en materia de espectáculos se reducía a la adopción de medidas de policía y de mantenimiento del orden público, la Ley 7/2006 pretende responder a las nuevas exigencias que demandan de la Administración una serie de actuaciones adicionales al mantenimiento del orden público, como la defensa de los valores democráticos, los derechos de los usuarios y consumidores, la protección de la juventud y la infancia... todo ello en un modelo social caracterizado por la disponibilidad de más tiempo de ocio. El título competencial en que se apoya la ley

viene reconocido a favor de la Comunidad Autónoma por el artículo 32.1.5ª, como competencia exclusiva en materia de espectáculos públicos.

– *Ley 8/2006, de 10 de octubre, del voluntariado en Castilla y León*. Transcurridos más de diez años desde que fuera dictado el Decreto 12/1995, de 19 de enero, por el que se regulaba el voluntariado en Castilla y León, el considerable incremento de este tipo de actividades, así como el creciente número de personas, instituciones y entidades que participan en ellas, ha hecho necesario dotar a la regulación del máximo rango, que se concreta en la aprobación de la citada Ley 8/2006.

– *Ley 9/2006, de 10 de octubre, de cooperación al desarrollo*. Con una referencia expresa a la competencia autonómica en materia de asistencia social y desarrollo comunitario (artículo 32.1.19ª del Estatuto de Autonomía), la regulación de la cooperación al desarrollo que contiene la Ley 9/2006 se proclama tributaria de la idea que refleja el preámbulo de la Constitución sobre la voluntad de la nación española de colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la tierra, voluntad de la que es expresión la Ley 23/1998, de 7 de julio, de cooperación internacional para el desarrollo. Merece una especial consideración el compromiso que contiene la disposición Adicional Única de la Ley 9/2006 al prever la consignación anual en los presupuestos de la Comunidad de los recursos económicos necesarios para financiar las acciones de cooperación al desarrollo hasta alcanzar progresivamente el cumplimiento de las resoluciones adoptadas por los organismos internacionales en esta materia.

– *Ley 10/2006, de 14 de octubre, de declaración del Parque Natural de Montes Abareses-San Zadornil (Burgos)*. Zona de elevado interés geológico y geomorfológico, supone un enlace natural entre la Cordillera Cantábrica y los Pirineos, y constituye, además, el hábitat de numerosas especies amenazadas; razones que, en síntesis, proporcionan fundamento a la declaración y justifican la protección que otorga al espacio la Ley 10/2006.

– *Ley 11/2006, de 30 de octubre, del patrimonio de la Comunidad de Castilla y León*. Básicamente, la ley de referencia tiene dos fundamentos: por una parte, la necesaria adaptación de la legislación autonómica a la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, y por otra, el tiempo transcurrido y las circunstancias hoy muy diferentes que las que existían cuando fue aprobada la Ley 6/1987, de 7 de mayo, del Patrimonio de la Comunidad de Castilla y León, a la que viene a sustituir la vigente Ley 11/2006.

– *Ley 12/2006, de 26 de octubre, de creación de la empresa pública «Sociedad Pública de Medio Ambiente de Castilla y León»*. Sin perjuicio de la Consejería de Medio Ambiente, cuyas competencias se respetan, la creación de la Sociedad Pública de Medio Ambiente como sociedad anónima se justifica en la necesidad de que la Administración autonómica se dote de un instrumento que permita la aplicación del ordenamiento jurídico privado a la gestión del medio ambiente, con la agilidad y eficacia que se supone a este tipo de entidades sometidas al derecho privado.

– *Ley 13/2006, de 13 de noviembre, de modificación de la Ley 9/2003, de 8 de abril, de coordinación de policías locales de Castilla y León*. Dictada al amparo de

lo dispuesto en el artículo 33.3 del Estatuto de Autonomía («Corresponde a la Comunidad Autónoma la coordinación y demás facultades previstas en la Ley Orgánica a que se refiere el número 22 del artículo 148.1 de la Constitución, en relación con las policías locales de Castilla y León, sin perjuicio de su dependencia de las autoridades locales»), supone la modificación de su artículo 34, referido a la cobertura de la plaza de la categoría que implique la Jefatura del Cuerpo de Policía Local, y el apartado 2º de su Disposición Transitoria Primera, sobre reclasificaciones de grupos de titulación.

– *Ley 14/2006, de 4 de diciembre, de modificación de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de ordenación del territorio de la Comunidad de Castilla y León.* Pese a lo limitado de la modificación, el contenido de la Ley 14/2006, tiene un alcance indudable en tanto que posibilita la suspensión, no sólo del otorgamiento de licencias, sino de la aprobación de instrumentos de planeamiento y de gestión urbanística durante la tramitación de los instrumentos de ordenación territorial y, por otra parte, habilita la aprobación, mediante ley, de planes y proyectos regionales que sean de excepcional relevancia para el desarrollo social y económico de Castilla y León.

– *Ley 15/2006, de 28 de diciembre, de medidas fiscales.* Básicamente contiene una serie de normas referidas a tributos cedidos; en particular atinentes al impuesto sobre la renta de las personas físicas, al impuesto sobre sucesiones y donaciones, al impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, a la tasa fiscal sobre el jugo y, por último, una modificación de la Ley de tasas y precios públicos, con referencia a la alteración de cuotas de distintas tasas, modificación de hechos imponible o sujetos pasivos, principalmente.

– La última ley aprobada en 2006, como viene siendo habitual en años anteriores es la de presupuestos; se trata de la *Ley 16/2006, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León*; a nuestros efectos, resulta destacable porque los presupuestos para el año 2007 serán los primeros en los que se aplicará la bonificación del 99 % en el impuesto de sucesiones y donaciones entre padres e hijos y entre cónyuges, lo que significa, en la práctica, la exención.

Normas reglamentarias

También en el año 2006, como en anteriores, ha sido aprobado un número considerable de normas reglamentarias; la mayor parte, sin embargo, no suponen la regulación general y completa de una materia a partir de una ley, sino modificaciones de reglamentos anteriores o la regulación de aspectos concretos. En función de las materias y teniendo en cuenta los títulos competenciales a que obedecen podemos hacer la siguiente agrupación:

– En materia de sanidad, por tanto, con base en la competencia exclusiva que ostenta la Comunidad *ex* artículo 34.1.1ª del Estatuto de Autonomía en materia de sanidad e higiene, promoción, prevención y restauración de la salud, han sido aprobados los Decretos 107/2005, de 29 de diciembre, por el que se establecen las directrices para la elaboración del III Plan de Salud de Castilla y León y se crea

la Comisión de Coordinación Intersectorial (BOCyL nº 3, de 4 de enero de 2006); 27/2006, de 27 de abril, por el que se crea la Comisión Regional y las Comisiones Territoriales para la promoción de la salud en los centros escolares; 54/2006, de 24 de agosto, por el que se desarrolla en la Comunidad de Castilla y León 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; 69/2006, de 5 de octubre, por el que se regula la Red de Vigilancia Epidemiológica de Castilla y León; y el 79/2006, de 9 de noviembre, por el que se regula el procedimiento para la declaración de interés sanitario de determinados actos de carácter científico o técnico. También en esta materia, el Consejo de Gobierno adoptó el Acuerdo 21/2006, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Plan Regional de Preparación y Respuesta ante una Pandemia de Gripe.

– En el ejercicio de las competencias en materia educativa –artículo 35.1 del Estatuto de Autonomía– el Consejo de Gobierno ha aprobado los Decretos 8/2006, de 16 de febrero, por el que se crea la Comisión de Coordinación del Plan de Español para Extranjeros de Castilla y León; 77/2006, de 26 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de los centros públicos específicos de educación de personas adultas de Castilla y León. Con la aprobación de los Decretos 29, 31, 42, 44, 57, 58 y 59, todos de 2006, han sido establecidos los currículos correspondientes a los siguientes estudios: especialidad de Moda de los Estudios Superiores de Diseño; de Grado Medio de Danza; de Arte Dramático; Especialidad de Conservación y Restauración de Textiles de las Enseñanzas de Conservación y Restauración de Bienes Culturales; del Ciclo Formativo de Grado Superior de Artes Plásticas y Diseño de Modelismo de Indumentaria, perteneciente a la familia profesional de Artes Aplicadas a la Indumentaria; de los Ciclos Formativos de Grado Superior de Artes Plásticas y Diseño pertenecientes a la familia profesional de Vidrio Artístico; y del Ciclo Formativo de Grado Medio de Artes Plásticas y Diseño pertenecientes a la familia profesional de Artes Aplicadas a la Indumentaria. Por último, también en materia educativa, resulta de interés poner de relieve la aprobación de la Orden EDU/1144/2006, de 7 de julio, por la que se regula el procedimiento para autorizar la implantación de Estudios Universitarios Oficiales de Postgrado en Castilla y León.

– En materia de agricultura y ganadería, con el apoyo que ofrece el artículo 32.1.7ª del Estatuto de Autonomía, ha sido aprobada la Orden AYG/1131/2006, de 30 de junio, por la que se regula la constitución y el reconocimiento del título de Agrupaciones de Defensa Sanitaria Ganaderas. Con base en este mismo título competencial y con el que le otorga el artículo 32.1.32ª del mismo texto legal en materia de denominaciones de origen, ha sido dictado el Decreto 51/2006, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de la Viña y del Vino de Castilla y León, de 10 de junio de 1995.

– En materia de urbanismo y vivienda, de titularidad autonómica, conforme dispone el artículo 32.1.2ª del Estatuto de Autonomía, han sido aprobados el Decreto 64/2006, de 14 de septiembre, por el que se modifica el Decreto 52/2002, de 27 de marzo, de desarrollo y aplicación del Plan Director de Vivienda y Suelo de Castilla y León 2002-2009; y el Decreto 68/2006, de 5 de octubre, por el que se modifica el Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, con el objeto, fundamentalmente, de adoptar

la norma reglamentaria a lo dispuesto en materia urbanística por la Ley 13/2005, de 27 de diciembre, de medidas financieras, por la que se introdujeron algunas reformas en la Ley 5/1999, de 8 de abril, de urbanismo de Castilla y León.

– En materia de medio ambiente y de protección de espacios naturales, de competencia autonómica *ex* artículos 34.1.5ª y 9ª, respectivamente, del Estatuto de Autonomía, han sido aprobados los Decretos 83/2006, de 23 de noviembre, por el que se aprueba el Plan de Conservación del Águila Perdicera; 13/2006, de 9 de marzo, por el que se modifica el Anexo I del Decreto 140/1998, de 16 de julio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina; 78/2006, de 2 de noviembre, por el que se regula la composición de la Junta Rectora de la Reserva Natural de Lagunas de Villafáfila (Zamora); y 48/2006, de 13 de julio, por el que se aprueba el Plan Regional de Ámbito Sectorial de Residuos Industriales de Castilla y León 2006-2010.

– Relativo a la educación física y el deporte, de titularidad autonómica de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 32.1.18ª, ha sido dictado el Decreto 21/2006, de 6 de abril, por el que se crea el Tribunal del Deporte de Castilla y León y se regula su composición y funcionamiento. Vinculado a este mismo ámbito competencial, en cuanto actividad de ocio, pero más estrechamente relacionado con la cultura, de competencia autonómica en virtud del artículo 32.1.16ª del Estatuto de Autonomía, el Consejo de Gobierno adoptó el Acuerdo 50/2006, de 11 de abril, por el que se aprueba el Plan de Lectura de Castilla y León 2006-2010.

– En materia de comercio; por tanto, ejerciendo la competencia que atribuye a la Comunidad el artículo 32.1.10ª del Estatuto de Autonomía, ha sido aprobado el Decreto 82/2006, de 16 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 16/2002, de 19 de diciembre, de comercio de Castilla y León; en esta misma materia el Consejo de Gobierno ha adoptado el Acuerdo 167/2006, de 30 de noviembre por el que se aprueba el Plan Estratégico del Comercio de Castilla y León.

– Al amparo de las materias atribuidas por el artículo 32.1.19ª del Estatuto de Autonomía de la Comunidad (asistencia social, servicios sociales y desarrollo comunitario y, sobre todo, promoción y atención de la infancia) ha sido dictado el Decreto 37/2006, de 25 de mayo, por el que se regulan los acogimientos familiares de menores en situación de riesgo y de desamparo, norma que constituye el desarrollo de la Ley 14/2002, de 25 de julio, de promoción, atención y protección a la infancia en Castilla y León.

– En materia de artesanía y demás manifestaciones populares de interés de la Comunidad, de competencia exclusiva de ésta según el artículo 32.1.11ª del Estatuto de Autonomía, ha sido aprobado el Decreto 74/2006, de 19 de octubre, por el que se regula la artesanía en Castilla y León, norma que deroga al anterior Decreto 42/1989, de 30 de marzo, sobre ordenación de la artesanía.

– En materia de casinos, juegos y apuestas, de competencia exclusiva autonómica, a excepción de loterías y apuestas del Estado (artículo 32.1.23ª del Estatuto de Autonomía) ha sido dictado el Decreto 19/2006, de 6 de abril, por el que se

aprueba la tramitación de las autorizaciones de explotación de máquinas de tipo «B», o recreativas con premio, norma aprobada de conformidad con lo previsto en el artículo 9 c) de la Ley 4/1998, de 24 de junio, reguladora del Juego y de las Apuestas de Castilla y León.

– Finalmente, es oportuno dar cuenta de la aprobación del Decreto 35/2006, de 25 de mayo, por el que se crean los premios de la Comunidad de Castilla y León al cooperativismo y la economía social, dictado al amparo de las competencias que atribuye a la Comunidad el artículo 32.1.33ª del Estatuto de Autonomía en materia de instituciones de crédito cooperativo público y territorial.

Organización y funcionamiento

En un año, el 2006, en el que no se ha alterado la organización administrativa en sus niveles superiores, debemos dar cuenta en este apartado de la aprobación de algunas normas que afectan a la distribución interorgánica de competencias y, sobre todo, a la creación de algunos órganos de carácter sectorial.

Teniendo en cuenta que la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de hacienda y del sector público de la Comunidad de Castilla y León, atribuye a los vicepresidentes autorizar y comprometer los gastos propios de los servicios a su cargo, mediante el Decreto 1/2006, de 24 de agosto, del presidente de la Junta de Castilla y León, se atribuyen a la vicepresidenta primera la competencia para el inicio y resolución de los procedimientos en el que el expediente de gasto se incardina, ya sea en materia de contratación, subvenciones, convenios administrativos o procedimientos derivados de la gestión de créditos que le asigne la ley de presupuestos en cada ejercicio.

Mediante el Decreto 73/2006, de 19 de octubre, ha sido objeto de modificación el Decreto 1/2004, de 8 de enero, por el que fueron regulados el funcionamiento y las competencias de la Comisión de Secretarios Generales, en cuanto órgano de asistencia a la Junta de Castilla y León, tanto cuando se reúne en consejo de gobierno como en comisiones delegadas; pues bien, el citado Decreto 73/2006, suprime el artículo 6 del anterior Decreto 1/2004, por el que se regulaba el funcionamiento y las competencias de la Comisión de Secretarios Generales.

Como modificaciones organizativas menores debemos considerar la reforma de las estructuras orgánicas que afectan a dos consejerías a través de la aprobación de los correspondientes Decretos 25/2006, de 27 de abril, por el que se modifica el Decreto 72/2003, de 17 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Hacienda; y 26/2006, de 27 de abril, por el que se modifica el Decreto 76/2003, de 17 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente. También se vieron afectadas las estructuras orgánicas de otras consejerías a través de las Ordenes PAT/35/2006, de 4 de mayo, por la que se desarrolla la estructura orgánica del Departamento Territorial de Familia e Igualdad de Oportunidades de las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León; CYT/974/2006, de 8 de junio, por la que se modifica la Orden CYT/104/2003, de 28 de agosto, por la que se desarrolla la estructura orgánica de los servicios centrales de la Consejería de Cultura; PAT/

971/2006, de 8 de junio, por la que se modifica la Orden PAT/1095/2003, de 28 de agosto, por la que se desarrolla la estructura orgánica de los servicios centrales de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial; SAN/ 972/2006, de 9 de junio, por la que se modifica la estructura orgánica de los servicios centrales de la Consejería de Sanidad; y FAM/973/2006, de 9 de junio, por la que se modifica la estructura orgánica de los servicios centrales de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades.

También en 2006, como en años precedentes, ha continuado la creación de distintos órganos mediante la aprobación de las normas correspondientes. En este sentido, debemos dar cuenta de la aprobación de los Decretos 53/2006, de 27 de julio, por el que se crea la Comisión Regional Antidopaje; 67/2006, de 5 de octubre, por el que se crea el Consejo Asesor de Valoración Inmobiliaria de Castilla y León; 55/2006, de 31 de agosto, por el que se crea el Consejo de la Emigración de Castilla y León; 4/2006, de 20 de abril, por el que se crea la Comisión de los Caminos de Santiago de Castilla y León; 70/2006, de 5 de octubre, por el que se crea la Comisión Conmemorativa del Centenario de Antonio Machado en Castilla y León; 71/2006, de 19 de octubre, por el que se crea y regula el Observatorio Permanente de la Inmigración de Castilla y León; y el 36/2006, de 25 de mayo por el que se atribuye la competencia en materia de defensa de la competencia y se crea el Tribunal para la Defensa de la Competencia de la Comunidad de Castilla y León, cuyo reglamento de organización y funcionamiento fue aprobado por acuerdo del Pleno de 28 de julio de 2006. Mediante el Decreto 32/2006, de 11 de mayo, ha sido regulado el Registro Central de Cuentas de la Comunidad de Castilla y León.

Por último, resulta oportuno citar algunas normas aprobadas a lo largo del año de referencia que afectan al funcionamiento de la Administración autonómica. Se trata de los Decretos 7/2006, de 16 de febrero, por el que se establecen determinados supuestos de exclusión de intervención previa en la autorización y compromiso de gastos públicos; 63/2006, de 14 de septiembre, por el que se establece la terminación convencional de procedimientos que afecten al patrimonio de la Comunidad; y de carácter muy sectorial, los Decretos 86/2006, de 7 de diciembre, por el que se designa al organismo pagador y al organismo de certificación de los gastos financiados por el Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y por el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) en la Comunidad Autónoma de Castilla y León; y el 87/2006, de 7 de diciembre, por el que se establecen las normas sobre la gestión presupuestaria de los créditos gestionados por el organismo pagador de la Comunidad de Castilla y León correspondientes a gastos financiados por el FEAGA y FEADER y se desconcentran competencias en esta materia. También han sido aprobados los Decretos 33/2006, de 11 de mayo, por el que se establece el régimen orgánico y funcional de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Castilla y León; 72/2006, de 19 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento del Consejo de la Función Pública de Castilla y León; y el 15/2006, de 23 de marzo, por el que se modifica el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Organismo Autónomo, Servicio Público de Empleo de Castilla y León, aprobado por Decreto 110/2003, de 25 de septiembre.

Conflictividad

El urbanismo como asunto conflictivo. La conflictividad en materia de urbanismo ha salido también en Castilla y León, al igual que en tantos otros lugares de la geografía española, de los límites estrictamente judiciales, para ser un asunto noticiable por los medios de comunicación.

En efecto, a través de estos se ha sabido que los patrimonios de cargos políticos y de técnicos municipales del Ayuntamiento de Arroyo de la Encomienda, gobernado por el Partido Popular y cercano a Valladolid, han sido investigados por orden judicial; o que la inactividad del Ayuntamiento de Candelada (Ávila) en la tramitación de un proyecto urbanístico determinó que la Junta de Castilla y León se subrogara en las competencias municipales correspondientes, conforme prevé la legislación urbanística de la Comunidad. Además de estos y de otros que podrían citarse, dos asuntos tienen especial trascendencia y por ello van a ser objeto de mayor atención en este informe.

El primero a considerar tiene su origen en la adquisición en el año 2000 de más de 7000 hectáreas de terreno arbolado, perteneciente a una entidad privada, por parte de una sociedad anónima compuesta por el municipio de las Navas del Marqués (Ávila), en un 70%, la Junta de Castilla y León, en un 20 %, y la Diputación de Ávila, en un 10%, adquisición que tenía por objeto preservar ese espacio natural y, además, realizar unas determinadas iniciativas para el asentamiento y desarrollo de algunas especies, como la cigüeña negra. Para costear la operación se contaba con la afectación de más o menos un 3% de la superficie para fines urbanísticos; el destino se concretó en la proyección de lo que se conoce como «Ciudad del Golf», que con una inversión de 30 millones de euros debería constar de 1600 viviendas unifamiliares, dos hoteles con capacidad para alojar a 600 personas y un campo de golf de 95 hectáreas. El proyecto fue recurrido por un vecino del municipio que, al parecer, había mostrado su interés en que algunos terrenos de su propiedad se hubieran integrado en la reclasificación urbanística que permitía ejecutar el proyecto. Precisamente la demanda de este vecino dio lugar a una sentencia contraria al proyecto, de 4 de octubre de 2006, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, sede en Valladolid, que desencadenó, a partir de ese momento, un conflicto más allá de lo estrictamente jurídico, pues, aunque el demandante ya no tenía interés en que se ejecutara la sentencia, el asunto saltó a los medios de comunicación como una noticia –otra más– de las relacionadas con la construcción.

Paralizada cautelarmente la tala de pinos por el alcalde, del Partido Popular, desde que se conoció la sentencia, las informaciones siguientes ponen de manifiesto que tanto la oposición como los grupos ecologistas no se habían opuesto al proyecto; pese a ello, a la vista de la sentencia presentaron algunas iniciativas, de carácter político el Partido Socialista, y de tipo jurídico alguna organización ecologista. La sentencia en cuestión ha sido recurrida en casación por la Junta de Castilla y León por lo que el desenlace final de este conflicto por el momento no es conocido; sin embargo, como reflexión general seguramente sea oportuno plantearse el futuro del medio rural si, como es una realidad, van desapareciendo los

medios de vida vinculados al sector primario y estos, por motivos ambientales, no pueden ser sustituidos por otras actividades relacionadas con el sector servicios. La cuestión en una región de las características de Castilla y León tiene una indudable importancia.

Otro conflicto que a finales de 2006 ha trascendido a los medios de comunicación, también en materia urbanística, afecta al alcalde de Palencia, del Partido Socialista, y actual presidente de la Federación Española de Municipios y Provincias. Su origen está en la presunta ocultación por parte del alcalde y, por extensión, del resto de miembros del equipo de Gobierno municipal, de un informe emitido por la Confederación Hidrográfica del Duero en el que desaconsejaba la urbanización de determinados terrenos, salvo que se adoptaran las medidas correctoras adecuadas, por ser inundables. En ellos se pretendía ejecutar un proyecto consistente en la urbanización y construcción de un campo de fútbol, en torno a 1000 viviendas y un centro comercial y otro de ocio, para lo que el equipo de gobierno aprobó el correspondiente instrumento urbanístico sin incluir en el expediente ni dar información de la existencia del mencionado informe, pese a que, al parecer, fue recibido en el Ayuntamiento un día antes de celebrarse la sesión correspondiente a la aprobación del plan. Cuatro años después de los hechos, el alcalde, que sigue siendo el mismo, y el resto de miembros del equipo de gobierno han sido denunciados ante el Juzgado de Instrucción número 4 de Palencia, cuyo titular a finales de año ha abierto diligencias.

Archivo de Salamanca. Aprobada la Ley 21/2005, de 17 de noviembre, su cumplimiento ha estado rodeado de una importante conflictividad, lo que se explica por la polémica que generó su gestación y aprobación.

Poco después de ser dictada, el Gobierno Regional primero y después los parlamentarios populares (más de cincuenta diputados y más de cincuenta senadores) interpusieron los correspondientes recursos de inconstitucionalidad, cuya admisión a trámite se produjo mediante, respectivamente, la providencia de 17 de enero de 2006 y, en los dos últimos casos, la de 14 de marzo de 2006.

Más allá de someter a control de constitucionalidad el texto legal, la rápida impugnación realizada por la Junta de Castilla y León pretendía que el máximo intérprete de la Constitución se pronunciara sobre la solicitada suspensión cautelar de la aplicación de la ley hasta que fuera dictado el fallo correspondiente, toda vez que tanto la Ministra de Cultura y el propio presidente del Gobierno habían descartado ya entonces de forma expresa retrasar el traslado de la documentación hasta que se pronunciara el Tribunal Constitucional sobre la inconstitucionalidad de la Ley.

El 15 de enero de 2006 el Tribunal Constitucional resuelve por auto que «ninguna limitación a la aplicabilidad de la Ley estatal puede acordarse como consecuencia de que la misma haya sido recurrida ante el Tribunal Constitucional», de manera que al no haber suspensión cautelar, en la fecha fijada días antes, el 19 de enero, de madrugada, salieron con destino a Madrid 507 cajas de documentación con objeto de ser remitidos, tras su paso por el Ministerio de Cultura, a Cataluña. Entre tanto, el Ayuntamiento de Salamanca solicitó de la Audiencia Nacional la inmovilización de los documentos antes de ser trasladados a Cataluña, como medida cautelar, en el marco de la impugnación que mantenía frente

al traslado por presunto incumplimiento de la ley en cuya aplicación se había efectuado. En la forma provisional que prevé la normativa procesal, el órgano judicial decidió la inmovilización de los documentos en el Ministerio de Cultura hasta pasados unos días en que, después de celebrar la vista preceptiva, levantó la medida cautelar adoptada de forma que inmediatamente los documentos fueron trasladados a Cataluña.

A la espera de que el Tribunal Constitucional resuelva los recursos interpuestos frente a la Ley 21/2005, y la Audiencia Nacional se pronuncie sobre la legalidad del traslado, el conflicto sobre «los papeles de Salamanca», va perdiendo intensidad, sin llegar, sin embargo, a desactivarse, a lo que contribuyen, sin duda, noticias nada tranquilizadoras para la pervivencia del archivo, particularmente la reivindicación por parte de algunos gobiernos autonómicos de determinada documentación (el Consejo de Gobierno vasco lo acordó en la reunión de 14 de febrero de 2006, el Gobierno de Canarias también lo hizo en la parte correspondiente a la masonería...) o el eventual traslado a Cataluña de otras 1600 cajas con dos millones de documentos de particulares, sindicatos y partidos políticos.

Inmigración. Frente a menos de 100 inmigrantes irregulares que fueron trasladados por el Gobierno central a Castilla y León en 2005, a finales de 2006 la cifra se había elevado a casi 1300, lo cual ha generado discrepancias entre la Administración regional y el Ministerio de Trabajo, en particular por el traslado de menores debido a las importantes obligaciones que contrae la Administración autonómica con ellos una vez que se hallan en territorio de la Comunidad.

La Junta de Castilla y León tuvo oportunidad de manifestar su opinión a través del consejero de Presidencia sobre la política de inmigración del Gobierno de la Nación en la reunión del Consejo Superior de Política de Inmigración celebrada en Madrid a mediados de septiembre, en la que manifestó la total disposición de la Administración autonómica a colaborar solidariamente con otras comunidades autónomas en la solución del problema, pero también puso de relieve la indefinición y falta de madurez de la propuesta presentada por el ejecutivo central ante los representantes autonómicos.

Con todo, en el asunto sobre inmigración en el que se han manifestado más discrepancias es en el relativo a la acogida de menores, de forma que la Junta de Castilla y León decidió a finales de octubre de 2006 no acoger a más inmigrantes menores al no estar de acuerdo «ni en el fondo ni en la forma» con el programa elaborado por el Ministerio de Trabajo para el traslado de inmigrantes menores a las diferentes comunidades autónomas. Las divergencias con el documento preparado por la Administración central fueron muchas, como se desprende de las alegaciones formuladas al mismo por la Administración de Castilla y León; destacadamente se llamaba la atención en que la presencia de un menor de edad, sea español o extranjero, sin referencia a una persona en el territorio nacional no es igual a desamparo, por lo que no tiene por qué ser reconocida esta situación automáticamente por la Administración, como prevé el protocolo elaborado por el Ministerio de Trabajo; entendiéndose por el contrario que ese caso lo que exige es la adopción de medidas cautelares antes de declarar, previa investigación, la situación de desamparo, dado que son diferentes las obligaciones que pesan sobre la Administración autonómica en caso de guarda o de tutela; también se

echa de menos en el protocolo la fijación de criterios que determinen los supuestos en que los menores pueden ser trasladados a una comunidad autónoma, así como la precisión de principios de distribución entre las diferentes comunidades autónomas, ya que en el documento sólo se hace referencia a una simple relación nominal comunicada con 72 horas de antelación; por último, se hace notar el eventual efecto llamada que puede provocar la inmediata adopción de la tutela por parte de la Administración autonómica de acogida, dado que transcurridos nueve meses desde la asunción de la tutela del menor, éste tiene derecho a que le sea concedido el permiso de residencia.

Por último, hay que dar cuenta de que antes de finalizar el año 2006, en cumplimiento del programa especial elaborado por el Ministerio de Trabajo a que se ha venido haciendo referencia, fue dictado el Real Decreto 1515/2006, de 7 de diciembre, por el que se regula la concesión directa de una subvención a determinadas comunidades autónomas para la atención de menores extranjeros no acompañados en el marco del Programa Especial para el traslado y atención de menores extranjeros no acompañados desplazados desde la Comunidad Autónoma de Canarias.

Otros conflictos. No es la primera vez que un municipio de la Comunidad promueve un conflicto en defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional; lo hizo en el año 2004 el Municipio de Santovenia de Pisuerga en relación con la instalación de una planta de residuos tóxicos y peligrosos y, en un asunto semejante, en el año 2006 otro municipio de la región ha hecho uso de ese mismo instrumento. Se trata en esta ocasión del Municipio de Gomecello (Salamanca), cuyo Ayuntamiento ha instado un conflicto en defensa de la autonomía local en relación con la Ley 6/2005, de 26 de mayo, sobre Declaración de Proyecto Regional para la instalación de un Centro de Tratamiento de Residuos Urbanos para la provincia de Salamanca, en el término municipal de Gomecello, conflicto que ha sido admitido a trámite por providencia del Tribunal Constitucional de 28 de febrero de 2006.

Un año más la normativa tributaria aprobada por las diputaciones forales, en esta ocasión de Álava y Guipúzcoa, concretamente las normas de fijación del tipo impositivo del impuesto de sociedades aprobadas a finales de 2005 han sido impugnadas ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco por parte de la Junta de Castilla y León, recurso en el que, de forma cautelar, dicho órgano judicial acordó suspender su aplicación. Recurridos en súplica los autos correspondientes, nuevamente, también mediante autos, fueron rechazadas las solicitudes de levantamiento de las suspensiones previamente acordadas. Por otro lado, el PSCL-PSOE eludió la oferta realizada por el presidente de la Junta de Castilla y León de rechazar conjuntamente la iniciativa acordada por el Partido Socialista y el Partido Nacionalista Vasco, dirigida a que la impugnación de este tipo de normas forales se efectúe ante el Tribunal Constitucional.

Aprobado el Real Decreto 918/2006, de 28 de julio, por el que se regula la concesión directa de subvenciones a ayuntamientos para proyectos de acción social a favor de las personas mayores en situación de dependencia, concretamente a ocho municipios, de los cuales cuatro son de Castilla y León, el Ejecutivo regional

requirió de incompetencia al Gobierno de la Nación por la eventual invasión de competencias por parte del mencionado real decreto; a ello se unía, como crítica de carácter político que, según el Gobierno de la Comunidad, en esta ocasión como en otras anteriores las subvenciones iban dirigidas a municipios gobernados por el Partido Socialista, lo que impedía que los ciudadanos de la Comunidad pudieran acceder a los servicios sociales correspondientes en pie de igualdad, al poder llegar a obtener los de aquellos municipios determinadas prestaciones al margen del sistema común que gestiona la Administración autonómica. En esa línea ha informado el Consejo Consultivo de Castilla y León, incidiendo en que, conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional en materia de subvenciones, puede entenderse que la norma estatal en cuestión no respeta la competencia exclusiva de la Comunidad en materia de asistencia social, al no aparecer justificado el contenido del mencionado Real Decreto 918/2006 en un interés supracomunitario. Finalmente, la Junta de Castilla y León planteó el correspondiente conflicto positivo de competencia y éste ha sido admitido a trámite por providencia del Tribunal Constitucional de 23 de noviembre de 2006.

Relaciones de colaboración

Como en años anteriores, en 2006 Castilla y León ha mantenido la colaboración con otras comunidades autónomas, principalmente las limítrofes, en torno a la extinción de incendios o prestación de servicios sanitarios en zonas contiguas, o en la mejora de las comunicaciones, en este caso particularmente con la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Castilla y León y Portugal. Un año más han continuado los contactos institucionales entre Castilla y León y Portugal. Como hemos puesto de manifiesto en ediciones anteriores de este «Informe Comunidades Autónomas», las relaciones de la Comunidad con las Regiones Norte y Centro del país vecino se sustentan en sendas Comunidades de Trabajo. En el año 2006, a principios del mes de mayo, tuvo lugar en Salamanca el II Plenario de la Comunidad de Trabajo de Castilla y León-Región Centro de Portugal. En el citado encuentro el presidente de la Junta de Castilla y León defendió que el citado plenario debe significar el paso de la cooperación transfronteriza a una más ambiciosa gestión de proyectos globales de cooperación interregional en el marco de las nuevas perspectivas financieras de la Europa comunitaria a partir del 2007; en este sentido, con motivo de la cumbre Hispano-Lusa de Cooperación Transfronteriza celebrada en Zamora pocos días después, el presidente de la Comunidad volvió a recordar las relaciones de Castilla y León con las Regiones Norte y Centro de Portugal con cita expresa de los proyectos que la Comunidad presentará ante la Unión Europea con las mencionadas regiones de Portugal: el Proyecto Cúpula del Duero y el Corredor Multimodal Irún-Portugal a través de Castilla y León.

Gestión del Parque Nacional de los Picos de Europa. Como es conocido, la STC 194/2004, de 4 de noviembre, estimó parcialmente los recursos de inconstitucionalidad 460/1998, 469/1998 y 483/1998, interpuestos frente a la Ley 41/1997, de 5 de noviembre, por la que se modificó la Ley 4/1989, de 27 marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y de la fauna silvestre, estima-

ción que supuso el reconocimiento de la competencia autonómica para gestionar los espacios protegidos con la denominación de parques nacionales, incluido el de los Picos de Europa, que, como se sabe, se asienta en territorio de tres comunidades autónomas: Cantabria, Principado de Asturias y Castilla y León.

Desde el mismo momento en que se conoció la sentencia del Tribunal Constitucional que se acaba de citar, los responsables sectoriales de las tres comunidades autónomas se expresaron en el sentido de que la gestión del Parque Nacional de los Picos de Europa se habría de realizar teniendo presente la unidad ambiental que supone el espacio natural, por lo que las tres Administraciones autonómicas han mantenido frecuentes contactos para buscar fórmulas de colaboración que permitan, cuando se produzca la transferencia efectiva, la gestión del espacio protegido de acuerdo con el mencionado principio de unidad ambiental.

A la vista de que la gestión autonómica puede comenzar en el año 2007, en el presente 2006 se han prodigado los encuentros entre los responsables en la materia de las tres comunidades autónomas, de los que debe destacarse el celebrado el día 18 de abril de 2006 para la firma del «Protocolo-iniciativa de cooperación institucional para el desarrollo de los instrumentos de planificación y gestión».

Queda pendiente, sin embargo, la firma del que será el «Convenio de colaboración entre las Comunidades Autónomas de Cantabria, Castilla y León y Principado de Asturias, para la gestión coordinada del Parque Nacional de los Picos de Europa», el cual –se anuncia– preverá como finalidades del mismo el establecimiento de criterios comunes para la planificación y gestión del conjunto del parque nacional que sean respetuosos con las singularidades locales, criterios que deben garantizar la unidad ambiental del espacio, para lo que el convenio también deberá prever la elaboración y desarrollo de los diferentes instrumentos de planificación y gestión coordinada del parque; en concreto, por lo que a esto último se refiere, de llegarse a firmar el convenio por las tres partes, una comisión constituida por representantes de las tres consejerías competentes en la materia elaborará el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, el Plan Rector de Uso y Gestión y el Plan de Desarrollo Sostenible, cuya aprobación corresponderá a cada una de las tres comunidades autónomas de acuerdo con las normas de tramitación que resulten aplicables en cada caso.

Financiación autonómica/fondos UE

Ambos temas, estrechamente unidos en Castilla y León, han estado presentes en el debate de forma ininterrumpida a lo largo de 2006, aunque la referencia con la que hay que iniciar este breve apunte se remonta al año anterior, en el que, como ya se reflejó en el «Informe de Comunidades Autónomas 2005», los tres grupos parlamentarios alcanzaron sendos acuerdos en torno a la revisión del sistema de financiación autonómica y al tránsito de la Comunidad desde el grupo de regiones objetivo 1 al llamado nivel de competitividad y empleo (objetivo 2), al que Castilla y León accede en el año 2007.

El debate sobre la financiación autonómica ha estado marcado desde principios de año por el acuerdo alcanzado en materia financiera en el marco de la

reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, cuya extensión a algunas otras comunidades autónomas y, en particular, a Castilla y León resultaría perjudicial debido a la menor capacidad recaudatoria de éstas frente a comunidades autónomas más dinámicas desde el punto de vista económico. En este debate se sitúa, por un lado, la repetida denuncia de miembros del Gobierno regional de la pérdida de recursos por parte de la Comunidad de Castilla y León, pues el aumento de la recaudación que obtendría como consecuencia de la mayor participación en los ingresos por IRPF, IVA e impuestos especiales, no alcanzaría a compensar la pérdida de recursos procedentes de un mermado Fondo de Suficiencia, cuyas aportaciones a la Comunidad han sido determinantes en años anteriores para la financiación de los servicios de competencia autonómica; todo ello sin perjuicio del recorte que sufrirían las inversiones del Estado en la Comunidad si se fijaran en función de la aportación de Castilla y León al PIB nacional. Por otro lado, el debate estuvo alimentado por la defensa que el PSCL-PSOE realizó, al menos en los primeros meses del año, del modelo de financiación acordado en la reforma del Estatuto de Cataluña, cuya pretendida asunción como modelo a seguir en la reforma del Estatuto de Castilla y León estuvo a punto de romper el entendimiento entre los dos principales partidos políticos de la Comunidad en el, en aquel momento, incipiente proceso de modificación estatutaria. Descartada esta opción, la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León se decanta por incorporar una serie de circunstancias específicas de la región relativas a su territorio, demografía, posible evolución negativa en la recaudación impositiva... vinculadas todas ellas a la solidaridad interterritorial, con el objeto de que se tengan en cuenta a la hora de fijar los criterios de financiación de las comunidades autónomas.

El otro asunto económico de referencia ha estado relacionado con la esperada llegada del año 2007 y, con ella, la reducción de los fondos europeos destinados a la región como consecuencia, por una parte, del abandono de la Comunidad del grupo de regiones objetivo 1 y, por otra, la aprobación del nuevo marco presupuestario por la Unión Europea para los años 2007-2013. Ante expectativas tan poco favorables, la pretensión del Gobierno regional era mantener el 50% de los recursos obtenidos en los años anteriores, de 2000 a 2006, para lo que se debería alcanzar la cifra de 2500 millones de euros, en la misma línea porcentual de los recursos mantenidos por otras regiones que seis años antes dejaron de ser objetivo 1. El destinatario de esta pretensión era el Estado y, en su nombre, el presidente del Gobierno se comprometió a aportar un montante adicional para compensar el recorte de lo que hasta ahora venía recibiendo Castilla y León de procedencia europea; con ello se pretendía evitar que la Comunidad perdiera el impulso que le había llevado a salir del grupo de regiones europeas menos desarrolladas y volviera a formar parte del mismo. Sin embargo, conocidas finalmente las cifras, según desveló el propio presidente del Gobierno regional en el Debate sobre el Estado de la Región de 2006, la aportación de fondos europeos se sitúa por debajo del 30% de lo percibido en años anteriores, poco más de 2000 millones de euros, repartidos entre los 1115 procedentes de los Fondos Estructurales, 811 del Fondo de Cohesión y 94 del Fondo Tecnológico, con el añadido, sobre el que el Ejecutivo regional también ha sido muy crítico, de que solo una octava parte del montante total está previsto que sea gestionado directamente por la Junta de Castilla y León. La insatisfacción mostrada por el Gobierno regional por una y otra circunstancia ha sido patente.

Tampoco el reparto de los fondos europeos destinados al desarrollo rural ha estado exento de confrontación entre la Administración estatal y la autonómica. La distribución se conoció al final del año y, por tanto, en el momento de cerrar esta crónica es posible que los datos que se manejan no sean definitivos; ello no impide, sin embargo, que debamos omitir la preocupación con que fueron recibidos por el gobierno regional, los sindicatos agrarios y la oposición. En concreto, el reparto supone para Castilla y León una disminución de más de 1.000 millones de euros en lo correspondiente a los Fondos Europeos de Desarrollo Rural (FEADER) si se compara lo recibido en el período 2000-2006 (1.511 millones) con lo previsto para los años 2007-2013 (452 millones), solo parcialmente compensados con la aportación del gobierno central en unos 200 millones. Con el fin de mantener el mismo nivel de inversión que en el período precedente, la Administración autonómica, con el acuerdo de los sindicatos agrarios, ha efectuado como propuesta la aportación de un total 1.738 millones de euros, repartidos al 50 % entre el Estado y la Comunidad Autónoma, algo sobre lo que, de momento, no hay respuesta por parte de la Administración estatal.

Reforma del Estatuto de Autonomía

Aprobado mediante la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, después de las reformas operadas en los años 1994 (Ley Orgánica 11/1994, de 24 de marzo) y 1999 (Ley Orgánica 4/1999 de 8 de enero), no parecía que en la presente legislatura se fuera a abordar una tercera reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León; de hecho, ni el Partido Popular ni el Partido Socialista Obrero Español contemplaban esta posibilidad en los programas electorales con los que concurren a las elecciones autonómicas de 2003. Sin embargo, al igual que otras comunidades autónomas, la de Castilla y León, coincidiendo con la mitad de la legislatura, decidió sumarse al proceso de reforma de estatutos de autonomía, en aquel entonces ya en marcha en algunas comunidades autónomas. El punto de partida en el caso de Castilla y León lo marca la propuesta realizada por el presidente Juan Vicente Herrera en el Debate sobre el Estado de la Región, celebrado en 2005, concretamente en la sesión del día 22 de junio. Desde entonces se puede decir que ambos partidos políticos han manifestado una clara voluntad de culminar la reforma de manera consensuada, excepción hecha del importante bache habido en las relaciones entre los Partidos Popular y Socialista a principios de 2006 cuando el líder en la región de este último partido defendió la aplicación a Castilla y León de las previsiones de financiación que contemplaba para Cataluña la, entonces en curso, reforma de su Estatuto de Autonomía.

Superado ese momento y retornados al camino del consenso, los dos principales grupos parlamentarios en las Cortes regionales, el popular y el socialista, acordaron que el marco institucional idóneo para estudiar la reforma estatutaria debía ser una comisión no permanente de las Cortes, dado que permitía abrir el debate a partidos políticos sin representación parlamentaria en esta legislatura (Izquierda Unida y Tierra Comunera), así como a representantes de grupos sociales e instituciones (corporaciones locales, universidades, empresarios, sindicatos...).

Pasados poco más de dos meses desde que, por acuerdo de la Mesa de las

Cortes, a propuesta de los grupos parlamentarios Popular y Socialista, fuera creada la Comisión No Permanente para el Estudio de la Reforma del Estatuto de Autonomía, ésta elevó el informe correspondiente sobre la oportunidad de la reforma estatutaria y los posibles contenidos de la misma, reforma que fue tomada en consideración como Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León por el Pleno de las Cortes, previa publicación del texto en el Boletín Oficial de las Cortes, el día 12 de septiembre de 2006.

Del debate parlamentario posterior cabe señalar que, como era de esperar, los grupos parlamentarios Popular y Socialista respaldaron con sus votos y los portavoces en sus intervenciones el acuerdo alcanzado en forma de propuesta de reforma. Contrariamente, por parte del Grupo Mixto, uno de sus dos procuradores, presentó una enmienda a la totalidad con texto alternativo, mediante el que se pretendía reconocer a Castilla y León como Comunidad Autónoma resultante de la yuxtaposición de dos regiones diferentes, enmienda que fue rechazada con el voto en contra del resto de procuradores, incluido el otro representante del leonesismo, también adscrito al Grupo Mixto, pero integrante y promotor de un partido político de reciente creación de ideario leonesista.

Finalmente, la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León fue debatida y aprobada en el pleno de las Cortes celebrado el 29 de noviembre con el respaldo de los setenta y ocho procuradores populares y socialistas frente al único voto en contra de un procurador leonesista adscrito al Grupo Mixto. Con este casi unánime apoyo se espera que la tramitación de la propuesta en las Cortes Generales no depare ninguna sorpresa y, aunque muy difícil, si fuera posible, la reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León sea un hecho antes de las elecciones autonómicas, reforma que, frente a la de 1994 –de predominante ampliación competencial– y la de 1999, –de naturaleza más bien institucional–, procura una especial atención a los ciudadanos, con un, además, marcado carácter social, al dedicar la totalidad del Título I a los derechos de los ciudadanos de Castilla y León, extensibles a los extranjeros con vecindad administrativa en la Comunidad, algunos de ellos de novedosa formulación y de una inequívoca motivación social, como los derechos de acceso a los servicios sociales, los derechos laborales, los derechos de las personas mayores, menores de edad o en situación de dependencia, entre otros.

Además de ésta, la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León presenta otras muchas novedades en relación con el texto todavía en vigor. El simple enunciado de las más relevantes nos permiten apreciar su magnitud. Así, se dedica todo un capítulo del Título II al Poder Judicial en Castilla y León; la integridad del Título IV se ocupa de disciplinar las relaciones de Castilla y León con otras comunidades autónomas y con el Estado bajo los principios de solidaridad, lealtad institucional y cooperación, prestando, además, especial atención a su participación en los asuntos relacionados con la Unión Europea en cuanto afecten a sus competencias e intereses, así como a la acción exterior de la Comunidad; en lo referente a las competencias, más allá de consolidar aquellas que Castilla y León viene ejerciendo, resulta destacable el paso adelante que se pretende dar en materia de seguridad pública mediante la habilitación para que, por ley, la Comunidad pueda crear un cuerpo de Policía de

Castilla y León, y, sobre todo, en materia de aguas, en la que se pretende superar la limitada participación en la gestión de la Cuenca del Duero mediante convenios con el Estado que prevé en la actualidad el vigente Estatuto de Autonomía, para lo que se reconoce a Castilla y León la competencia para el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos de las aguas de la Cuenca del Duero que tengan su nacimiento en el territorio de Castilla y León y deriven a Portugal sin atravesar ninguna otra comunidad autónoma, todo ello en el marco de la legislación básica del Estado; esta última y el resto de previsiones que contempla la propuesta de reforma en materia de aguas hallan su justificación en un hecho tan incontrovertible como que el 98% de la Cuenca del Duero en la parte española forma parte del territorio de Castilla y León, por lo que ese 2% restante difícilmente puede justificar un tratamiento de la cuenca como intercomunitaria. Finalmente, otro de los objetivos que pretende cumplir el futuro Estatuto de Autonomía es hacer posible que la Comunidad disponga de recursos suficientes para garantizar que los ciudadanos de Castilla y León reciban unos servicios públicos equiparables a aquéllos de que puedan beneficiarse el resto de españoles, para ello, en el Capítulo II, del Título VI de la Propuesta de Reforma del Estatuto, se establecen una serie de previsiones, concretamente en su artículo 82, que, atentas a las características territoriales y poblacionales de la Comunidad, comprometen al Estado a la realización efectiva de la igualdad, la solidaridad y el equilibrio económico de las comunidades autónomas, con objeto de que los poderes públicos de Castilla y León puedan cumplir con el noble compromiso impuesto por el artículo 9.2 de la Constitución española de 1978.

Transferencias

A la espera de que sea transferida la gestión de la Administración de Justicia, en el año 2006 ha sido aprobado el Real Decreto 398/2006, de 31 de marzo, sobre ampliación de medios económicos adscritos a los servicios traspasados a la Comunidad de Castilla y León por el Real Decreto 148/1999, de 29 de enero, en materia de gestión de la formación profesional ocupacional. Sobre la base del reparto constitucional y estatutario de la materia, que el propio real decreto invoca, el fundamento próximo de la ampliación de medios económicos que opera se halla en las sentencias del Tribunal Constitucional 95/2002, de 25 de abril, y 190/2002, de 17 de octubre, en las que se reconocen a las comunidades autónomas funciones relativas a la formación continua; con estos antecedentes, el mencionado Real Decreto efectúa una ampliación de medios económicos en materia de formación continua valorados en un coste efectivo de 991.427 euros de 2006.

Administración local

Pocas cuestiones reseñables ha deparado el año 2006 en lo relativo a la Administración local en la Comunidad. Aprobada la Propuesta de Acuerdo de Pacto Local a finales de 2005 por parte del Consejo de Gobierno de Castilla y León y pendiente de ser aprobadas una ley de transferencia y un decreto de delegación que permitan a las corporaciones locales asumir nuevas competencias, lo que previsiblemente ya no sucederá en esta legislatura, conforme preveía el presupuesto

de la Comunidad para 2006, el llamado Pacto Local, al que se han adherido la casi totalidad de los municipios de más de 1.000 habitantes y todas las provincias de Castilla y León, ha supuesto una mejora de la financiación de las entidades locales de la región, cuyos recursos para inversiones se han visto incrementados en los 19 millones de euros presupuestados según contempla el Pacto Local.

También en este lugar resulta oportuno dar cuenta de la aprobación de algunos decretos de delegación del ejercicio de funciones que venía desempeñando la Administración autonómica en favor de determinadas entidades locales. Se trata, por una parte, de los Decretos 1/2006, de 12 de enero y 18/2006, de 30 de marzo, por los que se delega el ejercicio de determinadas funciones en materia de prevención ambiental, respectivamente, en los municipios de Palencia y Zamora; concretamente las de informar los expedientes relativos a la instalación, ampliación o reforma de las actividades e instalaciones sometidas al régimen de licencia ambiental. De otra parte, también debemos referirnos a sendos decretos de delegación del ejercicio de funciones, también de titularidad autonómica, a favor de la Comarca de El Bierzo; son los Decretos 75/2006, de 26 de octubre y 76/2006, de 26 de octubre, mediante los que se delegan el ejercicio de determinadas funciones en materia de asociaciones y el ejercicio de funciones en materia de alteración del nombre y capitalidad del municipio.

Partidos Políticos

En un año preelectoral, la actividad de los dos principales partidos políticos ha estado centrada en buena medida en la designación de los candidatos a las elecciones autonómicas y locales que se celebrarán en mayo de 2007. En el caso del Partido Popular, el Comité Electoral Nacional ratificó el 30 de mayo de 2006 la propuesta del partido en Castilla y León a favor de Juan Vicente Herrera Campo, actual presidente de la Junta, como candidato a presidirla de nuevo. En el caso de los candidatos a las alcaldías de las nueve capitales de provincia, la designación se produjo después de las vacaciones de verano; de los candidatos, seis ya ejercen de alcaldes (Valladolid, Burgos, Salamanca, León, Ávila y Soria) y tres se presentan por vez primera a ocupar la alcaldía de la correspondiente capital de provincia; de los candidatos cinco son hombres y cuatro mujeres.

Por su parte, el PSCL-PSOE presenta por segunda vez como candidato a presidir la Junta de Castilla y León a Ángel Villalba García, cuya proclamación se produjo el 7 de octubre de 2006 sin que hubiera lugar a la celebración de elecciones primarias al no haber ningún otro aspirante a la condición de candidato. De los candidatos a las alcaldías de las nueve capitales de provincia, dos son los actuales alcaldes de la ciudad en la que van a concurrir (Palencia y Segovia); los otros siete candidatos aspiran a las alcaldías ocupadas en este momento por miembros del Partido Popular.

Del resto de partidos políticos que se espera concurran a las elecciones autonómicas y locales, cabe destacar que el leonesismo afrontará las elecciones dividido después de la creación este mismo año de una nueva formación política (Partido Autonomista Leonés-Unión Leonesista), liderada por quien fuera el fundador de la Unión del Pueblo Leonés.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Presidente: D. José Manuel Fernández Santiago

Total Procuradores: 82

Composición por Grupos Parlamentarios:

Grupo Parlamentario Popular: 48 Procuradores

Grupo Parlamentario Socialista: 32 Procuradores

Grupo Parlamentario Mixto: 2 Procuradores; de los cuales uno forma parte de la Unión del Pueblo Leonés y el otro, después de abandonar este partido político, tiene la condición de procurador no adscrito y fundador de una reciente formación política de ideario leonesista: Partido Autonomista Leonés – Unión Leonesista.

Estructura del Gobierno

Presidente: D. Juan Vicente Herrera Campo

Vicepresidenta Primera y Portavoz: Dña. María Jesús Ruiz Ruiz

Vicepresidente Segundo y consejero de Economía y Empleo: D. Tomás Villanueva Rodríguez

Número de Consejerías: 8

Consejería de Presidencia y Administración Territorial: D. Alfonso Fernández Mañueco

Consejería de Hacienda: Dña. María Pilar del Olmo Moro

Consejería de Fomento: D. Antonio Silván Rodríguez

Consejería de Agricultura y Ganadería: D. José Valín Alonso

Consejería de Sanidad: D. César Antón Beltrán

Consejería de Educación: D. Francisco Javier Álvarez Guisasola

Consejería de Cultura y Turismo: Dña. Silvia Clemente Muncio

Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades: Dña. Rosa Valdeón Santiago

Tipo de Gobierno

Mayoritario con apoyo del Grupo Parlamentario Popular (48 procuradores).

Composición del Gobierno: Homogéneo, Partido Popular

Cambios de Gobierno

No ha habido

Investidura, moción de censura y cuestiones de confianza

No ha habido

Mociones de reprobación

No ha habido

Debates y resoluciones parlamentarias más importantes

Pregunta oral ante el Pleno formulada por el Sr. Rodríguez de Francisco (Grupo Parlamentario Mixto) acerca de la propuesta de financiación autonómica presentada por el ejecutivo central a principios de febrero y si, como manifestó el presidente de la Comunidad, es profundamente insatisfactoria, ¿qué acciones políticas, administrativas o judiciales va a llevar a cabo el gobierno autonómico en defensa de una financiación justa y que respete la igualdad de los españoles? Contesta la consejera de Hacienda que, como siempre, va a defender la solidaridad y la suficiencia, aunque en este momento todavía no hay una propuesta en firme por parte del Ministerio de Hacienda (Sesión Plenaria celebrada el 14 de febrero de 2006).

Pregunta Oral ante el Pleno formulada por el Sr. Arroita García (Grupo Parlamentario Popular) sobre unas declaraciones realizadas por la ministra de Cultura el pasado 8 de febrero en las que afirmaba que a los vascos, al igual que al resto de los españoles, les serán devueltos los documentos privados que se encuentran en el Archivo de la Guerra Civil de Salamanca. Contesta la consejera de Cultura manifestando su preocupación frente a esa posibilidad (Sesión Plenaria celebrada el 14 de febrero de 2006).

Pregunta Oral ante el Pleno formulada por el Sr. Villalba Álvarez (Grupo Parlamentario Socialista) sobre el futuro de la financiación de la Comunidad de Castilla y León, en la que aboga por una mayor capacidad normativa y las máximas competencias en la gestión de los tributos propios. Contesta el presidente de la Junta de Castilla y León expresando que el actual sistema puede mejorar mediante la multilateralidad y el consenso entre todas las comunidades autóno-

mas, por lo que se manifiesta contrario a que la reforma del sistema de financiación autonómica permita que algunos mejoren y otros, simplemente, no salgan perdiendo (Sesión Plenaria celebrada el 27 de febrero de 2006).

Pregunta Oral ante el Pleno formulada por el Sr. Otero Pereira (Grupo Parlamentario Mixto, UPL) sobre si, en el marco de la estrategia actual del Partido Popular, proclive a que se consulte directamente a los ciudadanos, sería el momento de promover un referéndum sobre la modificación del mapa de la Comunidad, máxime cuando estamos inmersos en un proceso de reforma del Estatuto de Autonomía. Responde el presidente de la Junta de Castilla y León que no (Sesión Plenaria celebrada el 27 de febrero de 2006).

Interpelación formulada a la Junta de Castilla y León por el Grupo Parlamentario Socialista, relativa a política general en materia de Universidades. La interpe-lante en su intervención se centra fundamentalmente en tres aspectos: la financiación, la investigación y la convergencia europea, haciéndolo de un modo crítico en los tres casos. Contesta el consejero de Educación (Sesión Plenaria celebrada el 27 de febrero de 2006).

Proposición No de Ley, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, instando a la Junta de Castilla y León a realizar durante el año 2006 los trámites oportunos con el Principado de Asturias para estudiar de forma conjunta la conexión de Asturias, Castilla y León y Portugal desde Oviedo hasta Braganza (Portugal). En sus turnos de fijación de posiciones, por el Grupo Mixto, el Sr. Otero Pereira manifiesta que apoyaría la proposición no de ley siempre que se dejara bien claro que no se trata de una conexión cualquiera sino de una autovía; por su parte, el Sr. Velasco Fernández, en nombre del Grupo Parlamentario Popular, afirma que su grupo va a apoyar la citada proposición al coincidir con lo que viene realizando la Consejería de Fomento. Celebrada la votación la proposición no de ley fue aprobada por asentimiento (Sesión Plenaria celebrada el 28 de febrero de 2006).

Pregunta Oral ante el Pleno formulada por el Sr. Villalba Álvarez, del Grupo Parlamentario Popular, sobre en qué medida va a cooperar la Junta de Castilla y León en la aplicación de la Ley de Dependencia, en ese momento todavía en fase de anteproyecto. Responde el presidente de la Junta de Castilla y León que su disposición es total siempre que se quiera contar con las aportaciones que ya ha presentado el Gobierno regional, en el sentido de que el sistema sea básico, apoyado en una ley básica; que sea igual para todos los españoles un sistema universal dentro de la Seguridad Social; y, finalmente, que tenga un marco financiero estable y generoso (Sesión Plenaria celebrada el día 14 de marzo de 2006).

Proposición No de Ley presentada por el Grupo Parlamentario Popular, instando a la Junta de Castilla y León a que se dirija al Gobierno de la Nación sobre la negociación de las Perspectivas Financieras de la Unión Europea 2007/2013, cerrada el pasado 17 de diciembre, y sobre los efectos de la misma en Castilla y León. Sobre la base de los acuerdos alcanzados el pasado 2005 entre todos los grupos parlamentarios para que el Estado asegure un periodo de adaptación gradual de la Comunidad a la reducción de las ayudas procedentes de la Unión Europea, el Grupo Parlamentario promotor de la proposición no de ley preten-

de que la Administración del Estado exprese los datos relativos a la incidencia que va a tener en la Comunidad el Acuerdo en Materia de Perspectivas Financieras de la Unión Europea; que los fondos europeos se repartan con equidad; y, por último, que el Gobierno de la Nación garantice el mantenimiento del nivel de inversión en la Comunidad atendiendo a criterios de despoblación y de extensión territorial. En su turno de fijación de posiciones, el representante del Grupo Parlamentario Socialista manifiesta su voto en contra de la proposición no de ley argumentando que es innecesaria, sobre todo si se tiene en cuenta el nivel de inversión que realizar el Gobierno central en Castilla y León (Sesión Plenaria celebrada el día 14 de marzo de 2006).

Interpelación formulada a la Junta de Castilla y León por el Grupo Parlamentario Socialista, relativa a política de desarrollo del Título VIII de la Ley 1/1998, de 4 de junio, en lo relativo a municipios singulares y municipios prestadores de servicios generales. El interpelante se muestra crítico por el hecho de que después de ocho años de vigencia de la Ley 1/1998, de Régimen Local de Castilla y León, no haya sido objeto de desarrollo en este extremo. En nombre de la Junta de Castilla y León, el consejero de Presidencia y Administración Territorial ofrece la posibilidad de alcanzar un acuerdo con el Partido Socialista en esta materia, avanzando una serie de criterios, susceptibles de discusión, para la determinación de los municipios que, en aplicación de los criterios que fueran objeto del acuerdo, puedan ser considerados como prestadores de servicios o singulares, con las consecuencias derivadas de esta denominación (Sesión Plenaria celebrada el día 15 de marzo de 2006).

Pregunta Oral ante el Pleno formulada por el Sr. Rodríguez de Francisco, del Grupo Parlamentario Mixto, sobre si el Gobierno de la Comunidad Autónoma, en estos momentos en que se está abordando la reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, se ha planteado impulsar la constitución de la Autonomía Leonesa separada de la Autonomía de Castilla. Contesta la vicepresidenta primera y portavoz de la Junta de Castilla y León que no, argumentando que la unidad de la Comunidad Autónoma en los términos hoy concebida goza del respaldo de la casi totalidad de la Cámara (Sesión Plenaria celebrada el día 28 de marzo de 2006).

Pregunta Oral ante el Pleno formulada por el Sr. Villalba García, del Grupo Parlamentario Socialista, acerca de la valoración que hace el presidente del Gobierno de la Comunidad del anuncio de «alto el fuego permanente» que ha realizado la banda terrorista ETA. Contesta el Sr. Herrera Campo manifestando que valora el hecho con prudencia y con escepticismo debido a lo que ha ocurrido después de otras treguas de ETA, a la vez que considera que la única noticia que realmente le llegaría a satisfacer plenamente es la desaparición de la banda terrorista (Sesión Plenaria celebrada el día 28 de marzo de 2006).

Proposición No de Ley, presentada por el Grupo Parlamentario Popular, instando a la Junta de Castilla y León a reclamar al Gobierno de la Nación que se incremente la dotación del Fondo de Compensación Interterritorial en cuantía equivalente a la disminución de Fondos Europeos que dejarán de recibir las comunidades autónomas respecto al período 1999/2006, que se modifique dicho fondo para mantener como destinatarios a todas las comunidades autónomas actualmente beneficiarias de los correspondientes recursos y se premien en su

distribución los criterios de extensión territorial, con especial atención a la superficie forestal, dispersión y despoblación. Realizada la defensa de la proposición no de ley, en su turno de fijación de posiciones, por el Grupo Parlamentario Socialista se argumenta en contra del contenido de la proposición no de ley que por uno u otros conceptos, en particular la participación de Castilla y León en el Fondo de Cohesión, lo que recibirá la Comunidad llegará al 45% de los fondos percibidos en el período anterior, y que, en segundo lugar, también le corresponde a la Junta de Castilla y León atender a la disminución de los fondos procedentes de la Unión Europea. Celebrada la votación, la proposición no de ley fue aprobada por cuarenta y tres votos a favor; treinta y uno en contra y ninguna abstención (Sesión Plenaria celebrada el día 29 de marzo de 2006).

Interpelación formulada por el Grupo Parlamentario Socialista, relativa a la política general de la Comunidad Autónoma en materia de financiación autonómica. En sus intervenciones, en nombre del grupo interpellante, se alude al esfuerzo que realiza el Estado para suplir la disminución de recursos procedentes de la Unión Europea, así como a la necesidad de que la Junta de Castilla y León se corresponsabilice con la Administración del Estado en la nueva situación que se presenta a partir del 2007, una vez que Castilla y León deje de percibir fondos como región objetivo 1. En las correspondientes intervenciones, la consejera de Hacienda expresa la incertidumbre que genera no conocer ninguna propuesta del Gobierno de la Nación sobre la reforma del sistema de financiación que pretende promover, así como lo negativo que puede ser para Castilla y León que no se contemplen algunos factores que presenta la Comunidad, como la despoblación, la extensión territorial y el nivel de renta, fundamentalmente (Sesión Plenaria celebrada el día 4 de abril de 2006).

Pregunta Oral ante el Pleno formulada por el Sr. Sánchez Estévez, del Grupo Parlamentario Socialista, sobre la valoración que merece al gobierno regional los datos publicados por el Instituto Nacional de Estadística el pasado 10 de abril, relativos al PIB regional del año 2005. En su respuesta, el consejero de Economía y Empleo y vicepresidente segundo de la Junta, realiza, en sus propios términos, una valoración razonablemente positiva, debido a que el crecimiento de la región en el pasado año había sido del 3.3 % en términos reales, poco menos de una décima por debajo de la media nacional; teniendo en cuenta, además, que la climatología ha afectado negativamente al sector primario, de gran importancia en la Comunidad, así como al sector energético. En su turno de réplica, el representante del Grupo Parlamentario Socialista manifiesta su discrepancia con la valoración efectuada por el consejero y aporta una serie de datos que, según él, ponen de relieve el lento avance de la región en relación con otras más dinámicas, lo que dificulta la convergencia con las más desarrolladas (Sesión Plenaria celebrada el día 25 de abril de 2006).

Pregunta Oral ante el Pleno formulada por el Sr. Otero Pereira, del Grupo Parlamentario Mixto, sobre la opinión del Ejecutivo acerca de la posibilidad de vincular a la reforma del Estatuto de Autonomía, como al parecer va hacer la Comunidad Autónoma de Galicia, la posibilidad de exigir compensaciones a las empresas que producen energía eléctrica en la región que después es objeto de exportación. En su contestación, el presidente de la Junta de Castilla y León se

manifiesta contrario a reeditar el llamado «canon energético», si bien se halla abierto a debatir otro tipo de compensaciones que, como las que ya existen, redunden en inversión, creación de empleo y de riqueza en la Comunidad por parte de las compañías productoras de energía que operan en la región (Sesión Plenaria celebrada el 9 de mayo de 2006).

Pregunta Oral ante el Pleno formulada por el Sr. Ramos Antón, del Grupo Parlamentario Socialista, sobre las medidas adoptadas o promovidas por la Junta de Castilla y León en las comarcas afectadas por el cumplimiento de los acuerdos suscritos como consecuencia del cierre de azucareras en Castilla y León. El consejero de Agricultura y Ganadería contesta que en relación con las tres últimas plantas se han invertido 150 millones de euros en diferentes proyectos, estando todavía pendientes algunos otros sobre los que hay que avanzar en lo que resta de legislatura. En su réplica, el representante del Grupo Parlamentario Socialista alude a una serie de compromisos derivados de los cierres que no se han materializado (Sesión Plenaria celebrada el 9 de mayo de 2006).

Moción presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, relativa a política general de la Junta de Castilla y León en materia de inmigración, consecuencias de la interpelación que en su día formuló dicho Grupo Parlamentario. En su presentación, el procurador proponente pretende aportar propuestas para, en su criterio, superar el déficit de la Junta de Castilla y León en materia de políticas de inmigración y concretar las veinticinco recomendaciones formuladas por el Consejo Económico y Social de la Comunidad en el Informe sobre la Inmigración en Castilla y León. En su turno de fijación de posiciones, el procurador que interviene en nombre del Grupo Parlamentario Popular manifiesta que la Comunidad ya cuenta con una política en esta materia que está plenamente operativa, hallándose definida principalmente en el Plan Integral de Inmigración, documento consensuado con los sindicatos y empresarios y con la colaboración de asociaciones de inmigrantes y las corporaciones locales (Sesión Plenaria celebrada el día 10 de mayo de 2006).

Proposición No de Ley, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, relativa al plan de incorporación al mercado de trabajo de jóvenes titulados en las Universidades de Castilla y León. La propuesta en cuestión contempla una serie de actuaciones llamadas a integrar un programa de fomento de la incorporación al mercado laboral de los jóvenes titulados universitarios procedentes de las Universidades de Castilla y León, actuaciones entre las que se citan: un régimen de ayudas dirigidas a los empleadores públicos y privados, así como la definición de los tipos de contratos subvencionables. En el turno de fijación de posiciones, quien interviene por el Grupo Parlamentario Popular, mantuvo que en el III Plan de Empleo aprobado en Castilla y León se hallan precisamente las ayudas propuestas en el texto sometido a debate por lo que, con ello, ya se anticipa el sentido del voto del Grupo Parlamentario Popular a la proposición no de ley. Realizada la votación, el resultado fue el siguiente: votos a favor: treinta y dos; en contra: treinta y nueve; abstenciones: ninguna (Sesión Plenaria celebrada el día 10 de mayo de 2006).

Pregunta Oral ante el Pleno formulada por el Sr. Villalba García, del Grupo Parlamentario Socialista, sobre el control de la política urbanística en Castilla y

León, cuestión que aprovecha para abundar en los efectos que considera perniciosos de la aprobación de la Ley de Régimen del Suelo y Valoraciones, al permitir la urbanización y edificación en un suelo urbanizable concebido con gran generosidad, a la vez que manifiesta la colusión de intereses entre la Administración y promotores privados. En su contestación, el presidente del Gobierno de la Comunidad, entre otros argumentos, insta al Sr. Villalba a denunciar ante los jueces los casos que conozca en que exista ese tipo de corruptelas o comportamientos ilegales (Sesión Plenaria celebrada el día 30 de mayo de 2006).

Pregunta Oral ante el Pleno formulada por el Sr. Otero Pereira, del Grupo Parlamentario Mixto, sobre si estaría dispuesto el ejecutivo regional a ofrecer al Gobierno de la Nación una participación en los costes del rescate de las concesiones que, como promesa electoral, realizó el Partido Socialista Obrero Español en las últimas elecciones, en relación con dos autopistas que discurren por la provincia de León. En su contestación, el presidente de la Junta de Castilla y León manifiesta que la pregunta tendría que ir dirigida al partido político que realizó la promesa (Sesión Plenaria celebrada el día 30 de mayo de 2006).

Pregunta Oral ante el Pleno formulada por el Sr. Ramos Antón, del Grupo Parlamentario Socialista, acerca de la falta de aprobación de las Directrices de Ordenación del Territorio de Castilla y León, después de haber transcurridos ocho años, desde 1998, en que fue aprobada la Ley de Ordenación Territorial de Castilla y León. El consejero de Fomento, en su respuesta, manifiesta que próximamente el Gobierno regional presentará, para su tramitación parlamentaria, el Proyecto de Ley de Directrices Esenciales de Ordenación del Territorio de Castilla y León; no obstante, hasta la fecha han sido, según el consejero, aprobados un buen número de instrumentos de ordenación territorial de los previstos en la citada ley de 1998 (Sesión Plenaria celebrada el día 30 de mayo de 2006).

Pregunta Oral ante el Pleno formulada por el Sr. Crespo Lorenzo, del Grupo Parlamentario Socialista, acerca de las medidas de apoyo a los afectados por la crisis de Fórum Filatélico y Afinsa, adoptadas por la Junta de Castilla y León. En su respuesta, el consejero de Sanidad pone de manifiesto las ayudas concedidas inicialmente a las asociaciones de afectados, además de la puesta a disposición de los mismos de información y asesoramiento, haciendo, incluso, alguna referencia comparativa con lo realizado por la Administración del Estado hasta el momento (Sesión Plenaria celebrada el día 6 de junio de 2006).

Pregunta Oral ante el Pleno formulada por el Sr. Lubián Lubián, del Grupo Parlamentario Socialista, sobre si considera la Junta de Castilla y León que se han conseguido los objetivos perseguidos por el acuerdo de cooperación entre la Junta de Galicia y la Junta de Castilla y León para la promoción del idioma gallego en algunas zonas de la región donde se habla esa lengua, después de cinco años de vigencia del acuerdo. En su respuesta, el consejero de Educación ofrece algunos datos relativos a la enseñanza del gallego en la provincia de León, a lo que, en su réplica, el Sr. Lubián, manifiesta que en las zonas colindantes de la provincia de Zamora con Galicia los colegios no conocen el acuerdo y, por tanto, la posibilidad de impartir la lengua gallega (Sesión Plenaria celebrada el día 6 de junio de 2006).

Debate de política general de la Junta de Castilla y León. Celebrado en las sesiones plenarios llevadas a cabo los días 14 y 15 de junio de 2006, constituyó el tercer y último debate de estas características durante la presente legislatura. En sus diferentes turnos, a lo largo de la primera jornada, intervinieron el presidente de la Junta de Castilla y León y los portavoces de los grupos parlamentarios Socialista, Mixto (compartiendo turno los dos procurados integrantes de este grupo) y Popular; finalmente fueron presentadas las distintas propuestas de resolución por parte de los grupos parlamentarios. Reanudada la sesión, en la jornada siguiente, por cada uno de los grupos parlamentarios fueron defendidas las propuestas de resolución correspondientes. Sometidas a votación, fueron aprobadas por asentimientos tres de las propuestas realizadas por el Grupo Parlamentario Socialista, diez del Grupo Parlamentarios Mixto y dieciséis propuestas formuladas por el Grupo Parlamentario Popular. También fue aprobada por asentimiento una propuesta de resolución presentada conjuntamente por los tres grupos parlamentarios.

Adopción de Acuerdo sobre convocatoria extraordinaria de las Cortes de Castilla y León, a petición de una quinta parte de los miembros de la Diputación Permanente de la Cámara, a fin de debatir la oposición a la solicitud de creación de una Comisión de Investigación sobre la naturaleza de la crisis que vive la Sanidad Pública en Castilla y León. A favor de la propuesta, por parte del Grupo Parlamentario Socialista, agotó sus dos turnos la Procuradora Sra. Rodrigo Rojo y, en contra, el portavoz del Grupo Parlamentario Popular, Sr. De Santiago-Juárez. Al tratarse de un acuerdo sobre convocatoria extraordinaria de las Cortes de Castilla y León, debía ser adoptado con el respaldo de la mayoría absoluta de la Cámara, por lo que, a la vista del resultado de la votación (votos emitidos: dieciséis; a favor: seis; en contra: diez), la solicitud de convocatoria extraordinaria de las Cortes de Castilla y León fue rechazada (Sesión de la Diputación Permanente, celebrada el día 30 de agosto de 2006).

Pregunta Oral ante el Pleno formulada por el Sr. Crespo Lorenzo, del Grupo Parlamentario Socialista, sobre si la Junta de Castilla y León está en condiciones y dispuesta a asegurar la aplicación de la Ley 28/2005, de 23 de diciembre, de medidas sanitarias frente al tabaquismo. Le responde la consejera de Familia e Igualdad de Oportunidades, entablándose entre ambos intervinientes un debate sobre los límites de la legislación autonómica en el desarrollo de la citada ley (Sesión Plenaria celebrada el día 12 de septiembre de 2006).

Toma en consideración de la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, presentada por procuradores de las Cortes de Castilla y León que representan más de una tercera parte de los miembros de las mismas. A favor de la toma en consideración se manifestaron, en sus respectivos turnos, los portavoces de los grupos parlamentarios Popular y Socialista; en contra se expresaron, compartiendo sus turnos, los dos procuradores del Grupo Parlamentario Mixto. Consecuentemente con las intervenciones, realizada la votación, el recuento de los votos arrojó el siguiente resultado: votos a favor, ochenta y uno; en contra, dos; abstenciones, ninguna. Aprobada la toma en consideración de la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía, el texto fue remitido a la Comisión correspondiente y abierto el plazo de presentación de enmiendas (Sesión Plenaria celebrada el día 12 de septiembre de 2006).

Oposición a la solicitud de creación de una Comisión de Investigación sobre la naturaleza de la crisis que vive la Sanidad Pública en Castilla y León. En su turno, el Sr. Aguilar Cañedo, del Grupo Parlamentario Popular, se opuso a la solicitud de referencia, esgrimiendo, entre otros argumentos, los altos porcentajes de satisfacción que manifiestan los usuarios del Sistema Público de Salud de Castilla y León; en defensa de la solicitud, la Sra. Rodrigo Rojo, del Grupo Parlamentario Socialista, realizó una distinta interpretación de los resultados de las encuestas esgrimidas en contrario y planteó numerosos interrogantes acerca del funcionamiento del servicio. Finalizado el debate, el resultado de la votación fue el siguiente: votos a favor de la creación de la comisión de investigación, treinta y uno; votos en contra, cuarenta y seis; abstenciones, ninguna; por tanto, al oponerse la mayoría absoluta de la cámara, la solicitud de creación de una Comisión de Investigación sobre la naturaleza de la crisis que vive la Sanidad Pública en Castilla y León fue rechazada (Sesión Plenaria celebrada el día 13 de septiembre de 2006).

Interpelación formulada a la Junta de Castilla y León por el Grupo Parlamentario Socialista, relativa a política general en materia de vivienda protegida y planes de futuro. En sus respectivos turnos, el interpelante y el consejero de Fomento discrepan sobre las novedades que presenta el Decreto 64/2006, recientemente aprobado por la Junta de Castilla y León, que más bien, a juicio del interpelante, dicho decreto no supone más que el cumplimiento de obligaciones impuestas por el Ministerio de la Vivienda. La discrepancia también alcanza a las actuaciones realizadas en esta materia por la Consejería de Fomento, tanto en términos absolutos, como al grado de cumplimiento de las previsiones existentes (Sesión Plenaria celebrada el día 26 de septiembre de 2006).

Moción presentada por el Grupo Parlamentario Socialista relativa a política general en materia de urbanismo, consecuencia de una interpelación que en su día formuló dicho Grupo Parlamentario. En su intervención inicial, en el turno de presentación de la moción, el parlamentario socialista alude a una serie de hechos que, en su opinión, desacreditan la gestión que viene realizando la Junta de Castilla y León en materia urbanística; en concreto, la moción tiene como objetivos: la creación de un Registro Público de Viviendas de Protección Oficial, la puesta en marcha de un sistema de Ventanilla Única de Información en Materia de Vivienda; llegar a porcentajes superiores al 10% de vivienda protegida del total de construcciones de vivienda en la Comunidad; aumento del número de representantes municipales en las Comisiones Territoriales de Urbanismo; y, finalmente, la adopción de un código ético de buenas prácticas en materia de urbanismo. En el correspondiente turno de fijación de posiciones, el Grupo Parlamentario Popular rechaza todos y cada uno de los objetos de la moción presentada con diferentes fundamentos, por lo que, realizada la votación, la moción fue rechazada, siendo el resultado de aquélla, treinta y un votos a favor, cuarenta y uno en contra, y ninguna abstención (Sesión Plenaria celebrada el día 26 de septiembre de 2006).

Proposición No de Ley presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, relativa a negociación de un Plan de Conciliación de la Vida Laboral y Familiar. En su defensa, el Sr. Ramos Antón, por parte del Grupo Parlamentario Socialista,

manifiesta pretender que los funcionarios de la Administración autonómica y de las Administraciones locales de Castilla y León tengan los mismos derechos que los de la Administración del Estado, en la línea de lo previsto en el denominado «Plan Concilia». En su turno, el Sr. Jiménez García, del Grupo Parlamentario Popular, alude a que la Ley de la Función Pública de Castilla y León, aprobada en 2005, ya contempla medidas de conciliación de la vida familiar y laboral para los funcionarios a los que se aplica; por otro lado, critica que el Gobierno de la Nación no hubiera promovido una norma básica en esta materia aplicable al conjunto de funcionarios públicos de cualquier administración (Sesión Plenaria celebrada el día 27 de septiembre de 2006).

Pregunta Oral ante el Pleno formulado por el Sr. Villalba Álvarez, portavoz del Grupo Parlamentario Socialista, sobre la valoración que realiza el presidente de la Junta de Castilla y León de la visita y reunión mantenida recientemente con el presidente del Gobierno. El Sr. Herrera Campo, después de valorar positivamente que, por primera vez, el presidente del Gobierno de España se entrevistó con el de Castilla y León en la sede de la presidencia de ésta, manifiesta algunos de los temas expuestos al presidente del Gobierno, que se corresponden con los asuntos convenidos tiempo atrás con la oposición, así como la falta de respuesta del presidente del Gobierno a algunas de las cuestiones que le planteó (Sesión Plenaria celebrada el día 10 de octubre de 2006).

Pregunta Oral ante el Pleno formulada por el Sr. Alonso Díez, del Grupo Parlamentario Socialista, sobre las razones por las que en Castilla y León se crea porcentualmente menos empleo indefinido que en el resto de España. Le responde el consejero de Economía y Empleo y vicepresidente segundo de la Junta de Castilla y León aludiendo a la creciente creación de empleo femenino, a la situación de pleno empleo de los varones, entre otros argumentos (Sesión Plenaria celebrada el día 10 de octubre de 2006).

Proposición No de Ley, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, instando a la Junta de Castilla y León a la implantación progresiva de centros de educación bilingües, al establecimiento de convenios con otros países para reforzar la formación del profesorado en idiomas y a la incorporación del profesorado nativo, a conceder licencias retribuidas al profesorado para el aprendizaje de idiomas y a garantizar al alumno la continuidad de las enseñanzas bilingües. Después del turno de defensa de la proposición no de ley por parte del Sr. Fuentes López, del Grupo Parlamentario Socialista, en su turno de fijación de posiciones, el Sr. Rodríguez Porras, por parte del Grupo Parlamentario Popular, manifiesta que la proposición es interesante pero no novedosa, porque gran parte de lo propuesto ya está haciéndose, por lo que ofrece la posibilidad de realizar algunas alteraciones al texto presentado, en cuyo caso sí respaldarían la proposición no de ley. Finalmente la proposición fue rechazada por cuarenta y tres votos en contra frente a veintiséis a favor; no hubo abstenciones (Sesión Plenaria celebrada el 11 de octubre de 2006).

Pregunta Oral ante el Pleno formulada por el Sr. Villalba Álvarez, del Grupo Parlamentario Socialista, sobre si el Gobierno de la Comunidad va a reconsiderar las actuaciones realizadas en relación con el Proyecto «Ciudad del Golf» de las Navas del Marqués (Ávila). El presidente de la Junta de Castilla y León res-

ponde que se trata de un proyecto que unánimemente el Ayuntamiento ha respaldado, incluidos los concejales del Partido Socialista Obrero Español y que considera que contribuye al desarrollo de la zona; no obstante, al existir una sentencia contraria al mismo, dictada en un proceso judicial promovido por un particular movido por intereses privados, manifiesta su voluntad de recurrir dicha sentencia en casación (Sesión Plenaria celebrada el día 23 de octubre de 2006).

Debate y votación sobre el Convenio de Colaboración suscrito entre el Gobierno de la Rioja y la Junta de Castilla y León para la planificación y ejecución de obras de carreteras de interés de ambas comunidades autónomas. En su turno de presentación del convenio citado, el consejero de Fomento manifiesta que mediante el mismo todas las carreteras de titularidad autonómica que unen las provincias de Soria y Burgos con la Comunidad Autónoma de La Rioja serán objeto de atención, hasta un total de ciento treinta kilómetros, lo que exigirá una inversión de más de veinticuatro millones de euros. Después del turno a favor agotado por el Sr. Sumillera Rodríguez, del Grupo Parlamentario Popular, y de la fijación de posición realizada por el Sr. Martínez Mínguez, del Grupo Parlamentario Socialista, el convenio debatido fue objeto de ratificación por asentimiento (Sesión Plenaria celebrada el 24 de octubre de 2006).

Pregunta Oral ante el Pleno formulada por el Sr. Nieto Bello, del Grupo Parlamentario Socialista, sobre las razones por la que la Junta de Castilla y León ha recurrido el acuerdo del Pleno del Consejo Comarcal de El Bierzo, relativo a la integración del municipio de Palacios del Sil como miembro de la Comarca de El Bierzo. Le contesta el consejero de Presidencia y Administración Territorial señalando las deficiencias que contiene la memoria explicativa y se pregunta, además, por los motivos de esta incorporación a pocos meses de celebrarse las elecciones municipales (Sesión Plenaria celebrada el día 21 de noviembre de 2006).

Pregunta Oral ante el Pleno, formulada por el Sr. Otero Pereira, del Grupo Mixto, sobre si el gobierno autonómico va a respetar la voluntad de los leoneses representados en la corporación municipal de León que se desprende en la moción aprobada por el Pleno del Ayuntamiento, en días pasados, en la que se acuerda «exigir a las Cortes de Castilla y León que el texto del nuevo Estatuto de Autonomía de Castilla y León recoja en su articulado la regulación del procedimiento que permita la separación del reino de León de la actual Comunidad Autónoma, para pasar a constituir una Comunidad Autónoma exclusivamente leonesa». Le contesta el presidente de la Junta de Castilla y León puntualizando que la moción del pleno municipal fue aprobada con la abstención de los concejales de los grupos municipales popular y socialista, recordando, además, que hacía pocas fechas una propuesta semejante fue debatida y rechazada por el pleno de la Cámara (Sesión Plenaria celebrada el 21 de noviembre de 2006).

Reformas del Reglamento parlamentario

No ha habido

Instituciones similares al Defensor del Pueblo, Consejo Consultivo, Tribunal de Cuentas y otras

Procurador del Común. Teniendo en cuenta que, como quedó reflejado en el *Informe Comunidades Autónomas 2005*, el 2 de noviembre de 2005 se produjo el relevo del titular de la institución, el Informe Anual del Procurador del Común correspondiente al año 2005 fue presentado ante las Cortes de Castilla y León, en el Pleno celebrado el 19 de septiembre de 2006, por su nuevo titular, aunque la mayor parte de actuaciones reflejadas en aquél fueran fruto del trabajo desplegado por el anterior responsable y su equipo. Por lo demás, la exposición efectuada por el Procurador del Común constituyó un sintético repaso de las actuaciones llevadas a cabo a lo largo del año anterior, con especial atención a las propuestas realizadas desde la institución para que en la reforma estatutaria en curso se definan los perfiles de la misma y se promueva la modificación de su ley reguladora con objeto de extender el control que lleva a cabo la institución a la actuación de determinadas entidades vinculadas a las Administraciones públicas, así como a imponer la obligación a éstas de motivar los rechazos de las sugerencias que realiza el Procurador del Común o, en su caso, a comunicar las medidas adoptadas para su cumplimiento.

Al finalizar el año 2006, el número de quejas presentadas ante el Procurador del Común casi alcanzó las 2.600, a las que hay que añadir las 22 actuaciones realizadas de oficio. De aquéllas, un 31 % hacen referencia al área de la función pública, porcentaje al que siguen con sendos 13 % las áreas de entidades locales y fomento. Tomando en consideración su procedencia, el mayor número de quejas han sido presentadas en la provincia de León, un 26 %, seguida de la provincia de Valladolid, un 21 %, y Burgos, un 12 %; la provincia en la que menos quejas se presentaron fue la de Soria, con un 3 %, seguida de la de Segovia, con un 2 %.

Consejo Económico y Social. La actividad desarrollada por el Consejo Económico y Social a lo largo de 2006 básicamente se distribuye en la elaboración y aprobación de los tres tipos de informes en que aquélla se ha de materializar. Como informe anual, el 28 de junio de 2006 aprobó el Informe sobre la situación Económica y Social de Castilla y León en 2005. De los más de 20 informes previos, son destacables los relativos al Anteproyecto de Ley de aprobación de las Directrices Esenciales de Ordenación del Territorio de Castilla y León (29 de septiembre de 2006), al Anteproyecto de Ley de Medidas Financieras (21 de septiembre de 2006), al Anteproyecto de Ley del Voluntariado de Castilla y León (18 de enero de 2006); así como los relativos al Proyecto de Decreto por el que se aprueba el IV Plan de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres en Castilla y León (27 de noviembre de 2006), al Proyecto de Decreto por el que se aprueba el II Plan contra la Violencia de Género en Castilla y León (21 de diciembre de 2006), al Proyecto de Decreto por el que se desarrolla en la Comunidad de Castilla y León 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 (28 de junio de 2006) y al Anteproyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de la viña y del vino en Castilla y León. A iniciativa propia, destacamos los elaborados y aprobados sobre la cobertura de la protección por desempleo en Castilla y León (14 de diciembre de

2006) y sobre la evolución de la financiación autonómica y sus repercusiones para la Comunidad de Castilla y León (25 de octubre de 2006).

Consejo Consultivo. El 30 de marzo de 2006 el pleno de la institución aprobó la memoria correspondiente al año 2005, en la que se refleja el incremento de las consultas en un 37 % con relación al año anterior. A lo largo de 2006, el número de dictámenes emitidos ha sido de 147, de los cuales más de la mitad han estado referidos a expedientes de responsabilidad patrimonial de la Administración —más de 100—, muchos de ellos a causa de los daños ocasionados por animales silvestres; el resto de dictámenes hasta el total emitidos han versado sobre los distintos asuntos que forman parte de su actividad consultiva: 8 sobre anteproyectos de ley, 5 en materia de contratación administrativa, 3 en relación con proyectos de convenios con otras comunidades autónomas, 4 en expedientes relativos a recursos administrativos, 5 en expedientes de recursos extraordinarios de revisión, 5 en materias de régimen local, 9 en relación a proyectos de reglamentos ejecutivos, 7 en expedientes de revisión de oficio de actos administrativos y 4 referidos a proyectos de acuerdo de la Junta de Castilla y León relativos a la autorización de acuerdos.

Consejo de Cuentas. Transcurridos tres años desde su nombramiento, en 2006 se ha procedido a la renovación en el cargo del presidente del Consejo de Cuentas de Castilla y León en la persona de D. Pedro Martín Fernández, designado por asentimiento de las Cortes en la sesión celebrada el 26 de abril de 2006.

Durante este año, el Consejo de Cuentas registró en las Cortes diversos informes; destacadamente, el Informe de fiscalización de los contratos superiores a 150.000 euros adjudicados por la Consejería de Fomento en 2004; el Informe de fiscalización de las cuentas del inmovilizado material de la Administración General de la Comunidad Autónoma correspondiente al ejercicio 2003; el Informe de fiscalización de la gestión del Ayuntamiento de Becerril de Campos (Palencia), correspondiente al ejercicio 2003; el Informe de fiscalización del Fondo de Compensación Interterritorial en el ejercicio 2003. Merece una mención especial el Informe de fiscalización de la cuenta general de la Comunidad Autónoma y de la contratación administrativa, correspondiente al año 2003, dado que su contenido, en algunos aspectos crítico con la gestión autonómica, generó un cruce de manifestaciones entre algunos consejeros y dirigentes de la oposición.

Por último, damos cuenta de que el 29 de mayo de 2006 las Cortes de Castilla y León, a través de su Comisión de Hacienda, aprobaron el Plan Anual de Fiscalizaciones para el año 2006, publicado como Resolución de la Presidencia de las Cortes de 27 de junio de 2006, en el Boletín Oficial de Castilla y León el día 26 de julio de 2006.

Consideraciones generales

Ha sido el año del nuevo Estatuto. Aunque finalmente ha concluido sin que las Cortes de Castilla-La Mancha lo hayan aprobado definitivamente, la existencia de un texto público, el debate sobre el mismo, y las labores de la Comisión parlamentaria creada para su examen y tramitación, han centrado la atención en la Comunidad Autónoma durante el año 2006.

En torno al Estatuto ha girado, por tanto, buena parte de la actividad institucional, y también de la actividad política, de manera que han sido muy destacados los desacuerdos y los acuerdos entre los dos partidos con representación parlamentaria, hasta la presentación conjunta, ya en noviembre, de la propuesta de proposición de ley para la reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha. Se alcanzaba así un consenso unánime en el Parlamento autonómico, pero frágil y precario, pues aún tras esa presentación conjunta hubo momentos en los que parecía que finalmente no se mantendría el acuerdo.

Por otro lado, el agua ha ocupado también el mayor protagonismo en la actividad institucional y política. No sólo porque, en la proposición de nuevo Estatuto, los preceptos referidos al agua han sido los más polémicos y debatidos, alcanzando la mayor trascendencia y repercusión mediática; también porque el agua ha sido el motivo fundamental para impugnar el Estatuto de una comunidad vecina, como es la de Valencia, y para mantener tensas relaciones con la Región de Murcia. Por lo demás, Castilla-La Mancha sigue oponiéndose el trasvase Tajo-Segura, si bien durante 2006 la relación con el Ministerio de Medio Ambiente parece haber sido más cordial, teniendo en cuenta además que los trasvases acordados han sido pocos y principalmente para consumo humano.

En el terreno normativo, pocas leyes y de trascendencia moderada. En el ámbito institucional, tranquilidad y estabilidad. En lo concerniente a los partidos políticos, cambios relevantes en el principal partido de la oposición, que ha visto como María Dolores de Cospedal sustituía a José Manuel Molina como presidenta del Partido en la Comunidad, y era proclamada candidata a la Presidencia de la Junta. Todo ello en los términos que desarrollamos a continuación.

Actividad normativa

La aprobación de diez leyes sitúa la actividad legislativa en la cifra más baja de los últimos años (diecisiete leyes fueron aprobadas en 2005, doce en 2004, quince en 2003). Hablando en términos generales, tampoco cabe destacar la espe-

cial trascendencia de estas leyes, aunque puede mencionarse la importancia de algunas de ellas, particularmente las que abordan materias medioambientales o tributarias. De todos modos, parece que el esfuerzo dedicado principalmente al Estatuto puede haber incidido en la menor entidad de la actividad legislativa.

Por otro lado, sí se han aprobado varios decretos de importancia relativos a los más diversos temas, como desarrollo rural o sanidad. A continuación destacaremos algunas de las normas más importantes aprobadas durante el año 2006 en la Comunidad, manteniendo el habitual criterio temático.

Normas institucionales y administrativas

Creación de instituciones. Hay que destacar la Ley 5/2006, de 14 de diciembre, del Instituto de Consumo de Castilla-La Mancha, que crea este organismo autónomo cuyas principales competencias van destinadas a garantizar, proteger y defender los intereses de los consumidores, centrando sus funciones esencialmente en la prevención ante posibles vulneraciones de los derechos, el control y la propuesta de desarrollo normativo que pueda beneficiar a consumidores y usuarios. La Ley insiste especialmente en la formación, así como en la mediación y el arbitraje como mecanismos para resolver los conflictos en la materia.

De manera muy especial hay que destacar el Decreto 41/2006, de 14 de abril, por el que se crea el Consejo del Agua de Castilla-La Mancha, que sustituye la anterior regulación de 1983, regulando este órgano consultivo y de participación en materia de agua. Entre sus funciones están la de informar los anteproyectos de ley y otras disposiciones generales, así como aquellos planes y proyectos relativos al agua, y la de emitir informes en aquellos casos en los que se le consulte con respecto a esta misma materia. El Consejo estará formado por el presidente, 3 vicepresidentes, 14 vocales natos, otros 19 vocales que se designen y las personas que integren la secretaría, que tendrán voz pero no tendrán voto. El Consejo ha jugado ya un papel protagonista en este mismo año, merced a algunos pronunciamientos sobre la regulación del agua en el futuro Estatuto.

También en este ámbito puede mencionarse el Decreto 39/2006, de 18 de abril, por el que se crea la Comisión Delegada para Asuntos del Agua, como órgano especializado, dependiente del Consejo de Gobierno, y que le ayudará a preparar las decisiones y al estudio de aquellos asuntos relacionados con el agua y que le son de su competencia.

Función Pública. La Ley 4/2006, de 19 de octubre, de modificación de la Ley 3/1988, de 13 de diciembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, procede a una reorganización puntual del personal al servicio de la Administración autonómica, creando cuatro nuevas escalas: la Superior, la Técnica y la Administrativa de Prevención de Riesgos Laborales, y la Escala Superior de Letrados. También se establece, entre otras modificaciones, cuáles son las titulaciones necesarias para el ingreso en la Escala Superior de Sistemas y Tecnología de la Información y en la Escala Técnica de Sistemas e Informática. Finalmente, se incorpora una nueva Disposición Adicional, según la cual los funcionarios al servicio de la Administración de Justicia

que se transfirieran a la Comunidad Autónoma mantendrán sus cuerpos y escalas de procedencia.

Procedimiento administrativo. Hay que destacar la Ley 8/2006, de 20 de diciembre, que establece el régimen jurídico aplicable a la resolución administrativa en determinadas materias. Esta norma procede a realizar una revisión de determinados procedimientos de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, que en su momento se habían adecuado a la legislación estatal a través de la Ley 10/2001, de 22 de noviembre, pero que ahora deben modificarse para adaptarlos a la estructura de la Administración regional. La ley cuenta únicamente con dos artículos, relativos a la duración máxima de los procedimientos (desarrollada en el Anexo I), y a los efectos desestimatorios del silencio (en los procedimientos recogidos en el anexo II). Hay, además, una disposición derogatoria y dos finales, entre las que cabe destacar la relativa a la simplificación administrativa. Se trata, en suma, de una ley de cierta importancia, a pesar de lo limitado del alcance de la reforma.

Modificaciones administrativas. Tres Consejerías han sido objeto de reestructuración a lo largo del año: la de Educación y Ciencia (Decreto 67/2006, de 23 de mayo, por el que se modifica el 88/2004, de 11 de mayo de 2004, por el que se establece la estructura orgánica y la distribución de competencias de la Consejería de Educación y Ciencia, que trata de adecuar su estructura a la necesidad de desarrollo de la Ley de Educación); la de Bienestar Social (Decreto 72/2006, de 30 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Bienestar Social, que pretende realizar una adecuación de la Consejería teniendo en cuenta la situación de la accesibilidad); y la de Vivienda y Urbanismo (Decreto 123/2006, de 19 de diciembre, por el que se modifican el Decreto 90/2004, de 11 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica y las competencias de los distintos órganos de la Consejería de Vivienda y Urbanismo y el Decreto 31/2005, de 29 de marzo, por el que se regulan los órganos urbanísticos de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha).

Otros. Es destacable el Decreto 110/2006, de 17 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de coordinación de policías locales de Castilla-La Mancha, cuya finalidad no es sólo la de completar la regulación existente, sino también la de unificarla en una sola norma, que contiene la reglamentación de los más variados aspectos de los Cuerpos de Policía Local, el régimen estatutario de los mismos, y la normativa aplicable a los vigilantes municipales. También puede citarse el Decreto 33/2006, de 28 de marzo de 2006, por el que se regula el Registro Electrónico de Contratos del sector público regional de Castilla-La Mancha.

Normas sobre diversos sectores socioeconómicos, salud y medio ambiente

Bajo este epígrafe podríamos incluir numerosas normas, relativas a las más variadas materias, si bien trataremos de agruparlas y sistematizarlas aludiendo a las cuestiones más importantes que las mismas abordan.

Medio ambiente. Tres de las leyes aprobadas durante el año inciden de algu-

na manera en cuestiones medioambientales. En primer lugar, la Ley 1/2006, de 23 de marzo, de creación de la Empresa pública «Gestión Ambiental de Castilla-La Mancha, S.A.», que establece esta empresa como instrumento para una mejor gestión de todos aquellos planes y programas encaminados a conservar y mejorar el entorno y los recursos naturales que posee la región, haciendo un mejor uso de los mismos. La Ley establece el objeto y finalidad de la empresa, así como su forma jurídica, patrimonio y recursos económicos, estableciendo un capital social inicial de 300.000 euros.

Por su parte, la Ley 2/2006, de 17 de julio, por la que se establece el Día del Defensor del Medio Ambiente, fija esta conmemoración el propio 17 de julio, coincidiendo con el aniversario del incendio que tuvo lugar en la misma fecha de 2005 en Riba de Saelices (Guadalajara), y que costó la vida a 11 trabajadores que llevaban a cabo las labores de extinción.

De gran importancia para la Región, debido a la trascendencia social, económica y cultural de la caza, es la Ley 3/2006, de 19 de octubre, por la que se modifica la Ley 2/1993, de 15 de julio, de Caza de Castilla-La Mancha. La reforma se debe principalmente al peligro que supone para el ecosistema castellano-manchego la introducción de especies exóticas en nuestra Región. La finalidad de esta ley es, precisamente, la protección de las especies que son propias de la Región, estableciendo diversas medidas para caza mayor y para caza menor. Con respecto a la caza mayor, se persigue la protección del hábitat natural de cada especie, evitando los cierres que puedan dificultar el desarrollo adecuado de las especies. En cuanto a la caza menor, la presente ley vuelve a autorizar esta práctica con aves de cetrería (tras la prohibición de la misma que había llevado a cabo el Real Decreto 1095/1989, de 8 de septiembre), aunque siempre de forma controlada por parte de la Administración.

Sanidad y alimentación. Como es habitual desde que se asumieron las competencias en materia de sanidad, el Decreto 10/2006, de 31 de enero, fija para el año 2006 los tiempos máximos de respuesta y prestaciones garantizadas en la atención sanitaria especializada de Castilla-La Mancha, si bien en este caso, por primera vez desde la aprobación del Decreto 9/2003, de 28 de enero, los plazos no se han reducido, sino que se mantienen los establecidos para 2005 (Decreto 8/2005, de 25 de enero, que modifica el anteriormente citado). Estos plazos son: 90 días para las intervenciones quirúrgicas garantizadas; 15 días para las consultas de atención especializada garantizadas; y 7 días en el caso de las pruebas diagnósticas garantizadas.

Por su parte, el Decreto 15/2006, de 21 de febrero de 2006, del Registro de Voluntades Anticipadas de Castilla-La Mancha, desarrolla las previsiones de la Ley 6/2005, de 7 de julio, sobre la Declaración de Voluntades Anticipadas en materia de la propia salud, regulando la organización, finalidad y funciones de este Registro, que persigue la constatación fehaciente de la existencia de voluntades anticipadas, así como la localización y fecha de inscripción del documento que las contiene.

Dos decretos de interés pueden citarse en materia de alimentación. En primer lugar, el Decreto 22/2006, de 7 de marzo de 2006, sobre establecimiento de comi-

das preparadas, que regula las condiciones sanitarias que deben cumplir este tipo de establecimientos, el procedimiento para que los mismos obtengan la autorización sanitaria para su funcionamiento, así como qué establecimientos deben disponer de comedores testigo y en que condiciones. En segundo lugar, el Decreto 24/2006, de 7 de marzo de 2006, regula las organizaciones interprofesionales agroalimentarias, que representan la producción, transformación y comercialización de los productos agrícolas, ganaderos y pesqueros, y cuya coordinación es necesaria para mejorar la calidad de los productos.

Farmacias. De gran trascendencia es el Decreto 102/2006, de 12 de septiembre, de planificación farmacéutica y requisitos, personal y autorizaciones de las oficinas de farmacia y botiquines, que incide en un sector social y económico trascendente y sensible, objeto de sucesivas regulaciones en los últimos años. Esta norma desarrolla el marco legal existente en cuanto a la concesión de nuevas licencias para el ámbito farmacéutico, en la región de Castilla-La Mancha. Se regulan las autorizaciones de instalación, funcionamiento, traslado, modificación, cierre y traspaso, así como la planificación farmacéutica, dividiendo el territorio regional en Áreas de Salud y Zonas Farmacéuticas. El Decreto regula también la oficina de farmacia en lo relativo a los requisitos técnicos, materiales y de distribución de la superficie de la oficina, el personal farmacéutico, distancia mínima entre oficinas y su medición, y los registros y controles que deben llevar a cabo.

Turismo y medio rural. Ley 7/2006, de 20 de diciembre, de Ordenación de la Ruta del Quijote, incide en un aspecto de vital importancia, como es el turismo, mediante la regulación de esta ruta, que está formada por una serie de caminos públicos, antiguas vías de ferrocarril y vías pecuarias, que permiten poder recorrer los lugares más emblemáticos e interesantes de Castilla-La Mancha, abarcando las cinco provincias. Ya existían diversos servicios que ayudan a que el visitante pueda conocer y visitar esta ruta, sin embargo no existía, hasta la aprobación de esta Ley, ninguna normativa que regulase con carácter general su uso y protección. La norma respeta las competencias municipales sobre su territorio, y establece que la vigilancia e inspección de la Ruta será competencia local, aunque se dispone la colaboración de otras Administraciones Públicas. La Ley contiene también una serie de infracciones y las sanciones aparejadas a las mismas.

También es de interés el Decreto 93/2006, de 11 de julio, de Ordenación del Alojamiento Turístico en el Medio Rural de Castilla-La Mancha, que procede a regular este sector, cada vez más extendido en la Comunidad. Igualmente hay que citar el Decreto 63/2006, de 16 de mayo, del uso recreativo, la acampada y la circulación de vehículos a motor en el medio rural, que sustituye al anterior Decreto 34/2000, de 29 de febrero, ya que resulta necesaria una revisión de esta regulación, teniendo en cuenta el aumento de vehículos que circulan por el medio rural y la sequía que sufre la región, con la finalidad de proteger el medio ambiente y de garantizar el uso adecuado de las mencionadas actividades.

Vivienda y urbanismo. Es de gran trascendencia el Decreto 38/2006, de 11 de abril, por el que se regula en el ámbito de Castilla-La Mancha el Plan Estatal de Vivienda 2005-2008 y se desarrolla el IV Plan Regional de Vivienda y Suelo de Castilla-La Mancha horizonte 2010. La norma desarrolla el Real Decreto 801/2005, de 1 de julio, y regula las ayudas específicas en la Región, con la finalidad

de establecer el marco jurídico adecuado que permita el acceso a la vivienda, sobre todo a aquellos colectivos con mayores dificultades, y dar respuesta a las necesidades que actualmente existen en cuanto a demanda de vivienda.

Por su parte, el Decreto 124/2006, de 19 de diciembre, de transparencia urbanística, siguiendo la línea de otras normas anteriores que pretenden asegurar la transparencia en la actuación de los poderes públicos, e incidiendo en un sector especialmente sensible y delicado desde esta perspectiva, regula el procedimiento de publicación de las actas y los acuerdos de las Comisiones Regional y Provinciales de Urbanismo. El Decreto establece no sólo la publicación de las actas de las sesiones futuras, sino también las de las sesiones celebradas en los cinco años anteriores.

Otros. Hay otras regulaciones de interés, que merecen al menos ser mencionadas. Así, el Decreto 58/2006, de 9 de mayo, por el que se ordenan las residencias escolares públicas en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, o el Decreto 98/2006, de 1 de agosto de 2006, por el que se modifica el Reglamento de los espectáculos taurinos populares que se celebran en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, aprobado por Decreto 87/1998, de 28 de julio, que amplía el tiempo de que dispone el presidente para poner fin al festejo, y establece la duración máxima de los espectáculos en todas sus modalidades.

Normas financieras, tributarias y presupuestarias

Presupuestos. Ley 6/2006, de 20 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para el año 2007, aprueba unas cuentas que ascienden a 8.162.171.120 euros, lo que implica un incremento de algo más del 9 % respecto al año anterior. Los presupuestos se centran en los servicios públicos esenciales, como los servicios asistenciales, la asistencia sanitaria o la vivienda. En ejecución del Pacto por el Desarrollo y la Competitividad, los presupuestos quieren fomentar el capital humano, el capital físico y el dinamismo empresarial.

Tributos. La Ley 10/2006, de 21 de diciembre, por la que se modifica la Ley 17/2005, de 29 de diciembre, de medidas en materia de tributos cedidos, contiene algunas reformas importantes, que inciden fundamentalmente en dos cuestiones. En primer lugar, se incorporan dos deducciones nuevas de la cuota íntegra autonómica del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, que afectan a aquellos casos en los que el contribuyente es mayor de 75 años, y a los supuestos en que convive con ascendientes de la misma edad. La segunda modificación se refiere a las adquisiciones «mortis causa» de empresas y negocios familiares a efectos del Impuesto de Sucesiones y Donaciones. En este ámbito se modifica el artículo 7, mejorando la reducción que hasta ahora establecía la Comunidad Autónoma.

Hacienda. Es de gran importancia la Ley 9/2006, de 21 de diciembre, de Modificación del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha en materia de Subvenciones. La reforma de este texto refundido, que fue aprobado en 2002, resulta necesaria para adecuarlo a la Ley estatal 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, y que constituye legislación básica en bas-

tantes aspectos. Se opta para esta adecuación por una reforma parcial de la Ley de Hacienda, en lugar de por una ley específica, que habría de contener seguramente duplicidades respecto a la regulación estatal. Por ello se modifican los artículos 69 a 81 de la Ley de Hacienda, estableciendo el régimen jurídico de las subvenciones, el ámbito de aplicación, los principios generales, los órganos competentes para la concesión de subvenciones, las bases reguladoras de éstas, los beneficiarios de subvenciones y entidades colaboradoras, los procedimientos de concesión y gestión de las subvenciones, y las infracciones y sanciones en la materia.

En fin, el Decreto 94/2006, de 17 de julio, dispone la creación de la Deuda Pública durante 2006 y 2007, que crea deuda amortizable hasta el importe de 200 millones de euros o su equivalente en otra divisa.

Actividad institucional

Consejo de Gobierno

La estabilidad es la nota dominante del año. No ha habido cambios en la estructura ni en la composición del Gobierno, salvo las modificaciones internas de algunas Consejerías, que ya se han reseñado. El Consejo de Gobierno ha ejercido con normalidad, y sin especiales dificultades, las funciones de gobierno y de orientación política.

Cortes de Castilla-La Mancha

Aparte de la actividad legislativa, ya reseñada, quizá lo más destacable del año es la creación de la Comisión Permanente Legislativa para la reforma del Estatuto de Autonomía (BOCCM nº 193, de 10 de noviembre de 2006), presidida por Antonio Marco, y a cuyos trabajos nos referiremos en el apartado específico de este trabajo.

Por lo demás, y como es habitual, se celebró en las Cortes de Castilla-La Mancha el debate sobre la orientación política general del Consejo de Gobierno («debate sobre el estado de la Región»), previsto en el artículo 196 del Reglamento, y que tuvo lugar los días 10 y 11 de octubre (Diario de Sesiones, VI Legislatura, Pleno, nº 76). Aparte de la reforma del Estatuto, que obviamente centró buena parte del debate, y en cierta medida en relación con ella, se abordó el tema del agua, quedando en aquel momento abierta la cuestión de qué tipo de norma debería recoger el fin del trasvase Tajo-Segura. Fueron aprobadas ocho resoluciones, siete a iniciativa del Grupo Parlamentario Socialista (relativas al nuevo Estatuto de Autonomía; bienestar social y sanidad; vivienda; trabajo e industria; obras públicas; agricultura, medio ambiente y desarrollo rural; y educación y cultura), y una a propuesta del Grupo Parlamentario Popular (relativa a la caducidad del trasvase Tajo-Segura).

También se han celebrado, a lo largo del año 2006, cuarenta debates generales sobre temas variados de interés para la Región, acompañados de la aprobación de las correspondientes resoluciones. En los mismos se han abordado cuestiones

como: la valoración de la celebración del IV Centenario del Quijote, y su prolongación hasta 2015; el Estatuto de Cataluña y el de Valencia, la OCM del azúcar y la del vino, la campaña de prevención y extinción de incendios y las conclusiones de la Comisión de investigación sobre el incendio de Riba de Saelices; la política antiterrorista, la inmigración, la educación, la vivienda y el suelo, entre otros. Del mismo modo, puede mencionarse la aprobación de otras resoluciones y declaraciones institucionales.

A pesar de la existencia de enfrentamientos y diferentes posicionamientos en muchas cuestiones, la relación entre los dos grupos parlamentarios se ha mantenido en unos niveles de razonable corrección. La unanimidad no ha sido insólita en el Parlamento regional a lo largo del año.

Por lo demás, hay que mencionar el cambio en la portavocía del Grupo Popular, que pasó en el mes de julio a Ana Guarinos, quien sustituía en el puesto a Lucrecio Serrano.

Otras instituciones

El Consejo Consultivo ha sido renovado, si bien parte de los consejeros han repetido mandato. Se han incorporado a este órgano Lucía Ruano Rodríguez, y Enrique Belda Pérez-Pedrero (Decreto 61/2006, de 11 de mayo). El presidente, José Sanroma Aldea, ha repetido como tal (Decreto 78/2006, de 12 de junio).

La Sindicatura de Cuentas ha seguido ejerciendo sus funciones con normalidad, si bien el presidente, Miguel Ángel Cabezas de Herrera, ha culminado su segundo mandato de seis años el 12 de abril, permaneciendo en funciones desde esa fecha.

La Defensora del Pueblo de Castilla-La Mancha ha seguido ejerciendo sus cometidos, y ha presentado en las Cortes el informe anual correspondiente al año 2005. También este año ha comenzado la publicación de la nueva revista «Derechos Ciudadanos».

En fin, el Consejo Económico y Social se ha visto parcialmente renovado, y ha emitido, como es habitual, varios dictámenes e informes. Gran repercusión han tenido los estudios sobre los efectos de las ayudas europeas en la economía de Castilla-La Mancha, y sobre la gestión del agua en la Región.

En cuanto a las entidades locales, sigue pendiente el Pacto Local de Castilla-La Mancha, que, según ha afirmado el presidente de la Federación de Municipios y Provincias de la Comunidad, José Francisco Rivas, tendrá que esperar a la reforma del Estatuto.

Partidos políticos

El Partido Popular ha sufrido significativos cambios en su cúpula regional a lo largo del año 2006. El presidente regional, José Manuel Molina, anunció en abril su intención de no presentarse como candidato a la Presidencia de la Junta.

Siguió a ese anuncio un período de incertidumbre en el que se barajaron varias candidaturas de cara a las elecciones de 2007, pero fue finalmente María Dolores de Cospedal quien resultó elegida, siendo ratificada el 29 de mayo por el Comité Electoral del PP, como candidata a la presidencia de la Junta. El día 3 de junio asumió también la presidencia regional del Partido.

Este cambio implicó otras modificaciones en el PP, como el ya apuntado relevo en la portavocía del Grupo parlamentario en las Cortes regionales, producido en el mes de julio, o el nombramiento de la propia Cospedal como senadora por designación del mismo Parlamento autonómico, previa renuncia de Rosa Romero a ese puesto (BOCCM nº 172, de 8 de septiembre). En julio, el Partido dio a conocer a los candidatos a las alcaldías de las capitales y las grandes ciudades, entre los que se encontraba José Manuel Molina, que repetirá como candidato a la alcaldía de Toledo. El 7 de septiembre se produjo el primer encuentro oficial entre la ya Presidenta del PP y José María Barreda, centrado en la reforma del Estatuto, en un momento en el que era incierto el acuerdo entre ambas formaciones. El 28 de septiembre, las Cortes regionales rechazan expresamente unas declaraciones realizadas por la candidata popular (BOCCM nº 177, de 28 de septiembre de 2006).

En cuanto al PSOE regional, el año ha transcurrido sin modificaciones, y se cierra sin conocer el candidato a la alcaldía de la capital regional, lo que es quizá la principal incógnita de cara a las elecciones de 2007, dado que es claro que Barreda repetirá como candidato a la Presidencia de la Junta. En julio, el PSOE regional celebró su Congreso ordinario.

La reforma del Estatuto

Aunque el año terminó sin que la Cámara regional haya aprobado expresamente el texto estatutario, dada la relevancia de los acontecimientos producidos durante 2006, resulta imprescindible hacer referencia a los mismos, así como al texto de la propuesta de nuevo Estatuto, que ha adquirido carácter público precisamente en este año.

Durante los diez primeros meses del año, el Estatuto fue discutido por los dos partidos con representación parlamentaria, e incluso fueron muy frecuentes las referencias al mismo en los debates de la propia Cámara, pero en todo caso no hubo un reflejo «oficial» en la actividad de ésta, desde el punto de vista de su actividad legislativa, y de hecho las sucesivas versiones del texto no tenían aún carácter público. Todo este período transcurrió entre reiteradas ratificaciones del consenso presente en la «Declaración de Fuensalida» (que como se recordará fue aprobada en 2005 por José María Barreda y los representantes de ambos partidos políticos, véase *Informe* de 2005), y amenazas de ruptura de tal acuerdo; entre bloqueos y desbloqueos de las negociaciones, entre abiertas discrepancias sobre el calendario que debería seguir el Estatuto y el momento en el que ineludiblemente debería estar aprobado.

Finalmente, el 27 de octubre se anunció el acuerdo sobre el texto del nuevo Estatuto, y el día 30, los dos grupos con representación parlamentaria presenta-

ron conjuntamente, ante la Cámara regional, la «propuesta de proposición de ley para la reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha» (BOCCM nº 190, de 6 de noviembre de 2006). Esta propuesta fue tomada en consideración por las Cortes (BOCCM nº 193, de 10 de noviembre), y a partir de ahí se creó y constituyó la Comisión Permanente Legislativa para la reforma del Estatuto de Autonomía. Ésta elaboró su plan de trabajo el 13 de noviembre, y a partir del día 20 del mismo mes, y hasta el 19 de diciembre, fueron compareciendo ante la misma representantes de las instituciones regionales (Defensoría del Pueblo, Sindicatura de Cuentas, Consejo Consultivo, Consejo Económico y Social), de sectores sociales significativos, sindicatos, universidad, así como expertos en derecho constitucional y administrativo, hasta un total de 32 personas, para expresar su valoración del texto de la propuesta de Estatuto. Con esto terminó el año 2006.

En cuanto al contenido de la propuesta de nuevo Estatuto de Autonomía, puede afirmarse que éste sigue la misma tendencia a la globalidad en la regulación que caracteriza a las reformas en curso en otras comunidades. Se trata así de un texto compuesto de un preámbulo y 167 artículos distribuidos en nueve títulos, además de dos disposiciones adicionales y dos transitorias. No es posible, en el contexto de este comentario, realizar un análisis detenido de los muy amplios contenidos que se incluyen en este texto; pero por otro lado parece adecuado, dada su importancia y a pesar de que en 2006 sólo podemos hablar de una proposición, dar una reseña de los principales aspectos de interés contenidos en el texto presentado por los partidos políticos a las Cortes regionales.

El Preámbulo, a diferencia de los textos de otras comunidades, huye de proclamaciones de identidad basadas en el «carácter nacional» o en el peso de una historia remota como comunidad política; antes al contrario, proclama que «Castilla-La Mancha no invocó como fundamento de su derecho fueros viejos o privilegios que vinieran de antiguo; ni apeló al pasado para ornarlos con el simbolismo de nombrarlos derechos históricos. La institucionalización de Castilla-La Mancha fue el resultado de un acuerdo político del que hoy los castellano-manchegos se sienten orgullosos...»

Por su parte, el Título Preliminar consta de cinco artículos, comenzando por la proclamación de que «Los ciudadanos de Castilla-La Mancha, en el ejercicio del derecho al máximo nivel de autogobierno reconocido constitucionalmente y como expresión de su plena condición de comunidad política, se constituyen en Comunidad Autónoma de conformidad con la Constitución española y el presente Estatuto». Los siguientes artículos se dedican al territorio, a la condición política de castellano-manchego, a los símbolos y a la sede de las instituciones.

El título I se dedica a la regulación de los derechos, deberes y libertades de los castellano-manchegos, estableciendo en primer lugar una serie de principios generales y criterios interpretativos de los mismos. Este título plantea, como ya lo han hecho otros incluidos en otros estatutos o proyectos de reforma de los mismos, la cuestión de en qué medida puede un estatuto proclamar derechos propios, más allá —o como complemento— de los establecidos en la Constitución. De importancia es el artículo 10.4, que recoge algunos de los valores fundamentales de la Constitución, pero añade también otros como valores de la Comu-

nidad, señalando que los poderes públicos autonómicos promoverán en todo caso «los valores de la dignidad humana y, en especial, la libertad, la democracia, la igualdad, el pluralismo, la paz, la justicia, la solidaridad, la cohesión social, la equiparación entre géneros y la sostenibilidad ambiental». Los artículos siguientes proclaman los derechos de ciudadanía, los derechos de la persona, así como los derechos específicos de determinados colectivos (personas mayores, menores, jóvenes, mujeres, personas con discapacidad, personas desfavorecidas, minorías...). Particularmente delicada es la proclamación, en el artículo 19, del derecho a expresar la voluntad de forma anticipada respecto a las intervenciones y tratamientos médicos que se desea recibir, y el derecho a vivir con dignidad el proceso de su muerte. Otros preceptos contienen derechos económicos y sociales, como por ejemplo los relativos a la enseñanza, el establecimiento de una renta de subsistencia, o el derecho a disfrutar de los recursos naturales situados en su territorio, y al uso preferente de sus recursos hídricos. El capítulo dedicado a las garantías contiene un artículo que establece cuatro vías específicas, como son: el sostén financiero que deben contener los presupuestos de Castilla-La Mancha; la necesidad de información por parte del Consejo Consultivo, respecto a las leyes que desarrollen los derechos; el Defensor del Pueblo de la Comunidad; y la posibilidad de recurso ante el Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha.

El Título II contiene una amplia regulación de las instituciones de la Comunidad, recogiendo en parte los contenidos existentes en el Estatuto vigente, pero incorporando también algunas novedades. Cabe destacar los siguientes aspectos: a) el establecimiento de mayoría de dos tercios para la aprobación de la Ley electoral; b) la incorporación de los decretos-leyes al sistema de fuentes emanadas de la Comunidad; c) la incorporación y extensión de la prerrogativa de la inmunidad; d) el establecimiento de un capítulo monográficamente dedicado al presidente de la Comunidad, acentuándose los rasgos presidencialistas del sistema de gobierno; e) una nueva regulación de la disolución anticipada, que desvincula el mandato de las nuevas Cortes del calendario electoral hasta ahora común en varias comunidades autónomas, que coincidía con el de las elecciones locales; f) la desaparición de la mención expresa a la limitación de los mandatos del presidente, g) la sistematización y ordenación de los «órganos de relevancia estatutaria» en un capítulo específico de este título, denominado «otras instituciones de la Junta de Comunidades».

El Título III se dedica a las relaciones con el Estado y con otras comunidades autónomas. Se establece una Comisión Bilateral entre la Junta de Comunidades y el Estado, pero no puede decirse que el bilateralismo sea el principio dominante. En el Título IV se contienen los preceptos dedicados a las relaciones con la Unión Europea y la acción exterior, en una regulación novedosa y moderna. Se permite la celebración de acuerdos de colaboración con instituciones y organismos extranjeros e internacionales, siempre que no tengan el carácter de tratados internacionales.

El Título V, dedicado al Poder Judicial en la Comunidad, contiene un artículo dedicado al Tribunal Superior de Justicia, y otro sobre el Consejo de Justicia de Castilla-La Mancha, si bien en este caso, aparte de su creación, hay una remisión global a la LOPJ sobre su composición y funciones. También se regula la

Administración de Justicia en la Comunidad, estableciendo las competencias de las instituciones autonómicas en la materia.

El Título VI se dedica al Gobierno local. Contiene artículos sobre la organización territorial (incorporando la posibilidad de crear por ley otras entidades locales), y sobre la delegación de competencias en las corporaciones locales. Se establece el Consejo de Gobiernos Locales, así como normas específicas sobre los municipios y las provincias, señalándose en el propio Estatuto las competencias de estas entidades, en el marco de la legislación básica estatal.

El amplio Título VII se dedica a las competencias. El importante artículo 93 contiene una proclamación general, en el sentido de que corresponden a la Comunidad Autónoma todas las materias y competencias que no estén atribuidas expresamente al Estado por la Constitución. Aunque en estricto rigor ello haría innecesaria la mención detallada de las competencias de la Comunidad, lo cierto es que los artículos siguientes (desde el 96 al 153) incluyen una regulación bastante detallada de todas ellas, organizadas en diez grandes secciones «temáticas»: la política del agua; asuntos jurídicos e institucionales; economía; seguridad; trabajo e integración social; educación, cultura y juventud; salud; actuaciones sobre el territorio; sociedad de la información y de la imagen; deporte y ocio. No podemos detenernos en el comentario detallado de esta prolija regulación, aunque cabe destacar la completa ordenación en materia de agua, que plantea algunas cuestiones jurídicas de interés, e incluye el derecho de los castellano-manchegos al uso preferente de los recursos hídricos de su territorio, así como la competencia de los poderes autonómicos para velar por evitar cualquier transferencia de aguas de las cuencas hidrográficas de las que forma parte la Comunidad. También se dispone la participación de la Comunidad, mediante informes preceptivos, en el procedimiento de otorgamiento de licencias con cargo a las reservas de recursos hídricos que correspondan a la Comunidad y que establecerá la legislación estatal. Se impone un informe previo de la Junta, «preceptivo y determinante», ante cualquier cesión, transferencia o cualquier modo de intercambio de aguas, tanto públicas como privadas, que se plantee y afecte a los cauces, recurso o infraestructuras que discurran total o parcialmente dentro de su territorio. También se impone la participación de la Comunidad en los órganos de dirección de las cuencas hidrográficas intercomunitarias que le afectan, disponiendo la competencia ejecutiva en determinadas cuestiones.

El Título VII contiene la regulación de la economía y la hacienda regionales. Se establecen, como principios relativos a la financiación de la Comunidad, los de autonomía y suficiencia financiera, así como los de multilateralidad, coordinación, solidaridad, transparencia y lealtad institucional. Se regulan los recursos financieros de la Comunidad, permitiendo, en el caso de los tributos cedidos, la modificación mediante acuerdo entre el Gobierno estatal y el autonómico, tramitado por el primero como proyecto de ley. Se establece una Agencia Tributaria de Castilla-La Mancha, a la que se encomienda la aplicación de los tributos propios y cedidos, así como la recaudación de los demás ingresos de naturaleza pública de la Junta de Comunidades. Los artículos 164 y siguientes se dedican a los Presupuestos de la Comunidad, estableciendo un objetivo de estabilidad presupuestaria, dentro de los principios que establezca la normativa del Estado y la de la Unión Europea.

Por su parte, el Título IX se dedica a la reforma del Estatuto, cuya regulación se modifica de manera muy apreciable, dado que en lo sucesivo se requerirá mayoría de dos tercios en las Cortes regionales y, tras su aprobación mediante ley orgánica por las Cortes Generales, referéndum positivo de los electores de la Comunidad (éste no tendrá lugar en aquellos casos en que la reforma sólo implique ampliación de competencias para la Comunidad, lo que a mi juicio sólo podrá suceder previa reforma constitucional, o por transferencia o delegación, pues el nuevo Estatuto asume ya todas las constitucionalmente posibles a día de hoy). El artículo 167 de la proposición de nuevo Estatuto contiene algunas precisiones sobre la tramitación de la reforma ante las Cortes Generales, previendo que la ponencia formada en la Comisión correspondiente del Congreso, examinará el texto remitido por las Cortes de Castilla-La Mancha, junto con una delegación de éstas. También se prevé que las Cortes de Castilla-La Mancha puedan retirar las propuestas de reforma en cualquier momento de su tramitación en las Cortes Generales, previo a su ratificación.

En fin, las disposiciones adicionales y derogatorias contienen preceptos de trascendental importancia, y de hecho las previsiones que mayor repercusión social y mediática han tenido, y más polémica han generado, se contienen en estas disposiciones. Así, la Disposición Adicional primera establece que la inversión anual en infraestructuras del Estado en Castilla-La Mancha, excluido el Fondo de Compensación Interterritorial, será, al menos, equivalente al porcentaje medio que resulte de considerar el peso de la población regional sobre el conjunto del Estado, la participación relativa del PIB de Castilla-La Mancha con relación al Estado y el porcentaje que representa la extensión territorial de la Comunidad Autónoma sobre la del Estado. La Disposición Adicional segunda impone inversiones complementarias del Estado por valor del 1% del PIB regional. La Disposición Transitoria primera prevé la constitución, en el plazo de dos años, de un ente común de colaboración paritaria de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria y la Agencia Tributaria de Castilla-La Mancha. Por último, ha sido la Disposición Transitoria segunda la que más repercusión ha tenido, dado que se dedica íntegramente a la regulación de varios aspectos relacionados con los recursos hídricos y los trasvases, imponiendo a los poderes públicos regionales el deber de velar para que el volumen de agua trasvasable desde el Tajo al Segura se reduzca progresivamente a partir de la entrada en vigor del Estatuto hasta su definitiva extinción, que, en todo caso, se producirá en 2015, coincidiendo con el plazo establecido para los objetivos medioambientales por la Directiva Marco de Aguas.

También se contienen disposiciones sobre el nuevo Plan Hidrológico del Tajo, que deberá estar aprobado en 2009, y se reitera la necesidad de informe «preceptivo y determinante» de la Junta ante cualquier trasvase, transferencia, cesión o intercambio de agua que utilice infraestructuras o afecte a cauces que transcurran total o parcialmente dentro del territorio de Castilla-La Mancha. Hasta la definitiva extinción del trasvase, se impone la participación de la Junta con voz y voto en los órganos permanentes de gestión y control del mismo, en proporción a su extensión territorial.

Relaciones con el Estado y conflictividad jurídica

Relaciones con el Estado y con otras comunidades

Las relaciones institucionales de nuestra Comunidad con el Estado han sido, como es habitual, correctas. Ni siquiera la cuestión de los trasvases ha generado este año enfrentamientos importantes, toda vez que éstos han sido pocos, y principalmente para consumo humano. En el marco de estas relaciones, puede destacarse el encuentro mantenido entre Barreda y Rodríguez Zapatero en Madrid el día 26 de julio, y como resultado del cual el presidente de Castilla-La Mancha consiguió 120 millones para financiar el Plan Integral de Empleo en la Región (*La Tribuna*, 27 de julio de 2006).

En cuanto a las relaciones con otras comunidades, y dentro del principio de corrección institucional que las preside con carácter general, hay que destacar las diferencias con Murcia y la Comunidad Valenciana a cuenta del agua y los trasvases. En el caso de Murcia, estas diferencias se han manifestado en la exigencia del Ejecutivo castellano-manchego respecto al control del agua trasvasada, que vino acompañada de la difusión de ciertas imágenes que, según el Gobierno regional, probaban el uso inadecuado de este recurso. En este sentido, en abril la Junta de Castilla-La Mancha comunicó que enviaría al Gobierno central datos sobre las balsas de agua en Murcia. Por lo que se refiere a la Comunidad Valenciana, hay que destacar la presentación, por parte del Ejecutivo castellano-manchego, de un recurso de inconstitucionalidad frente al nuevo Estatuto de esta Comunidad, como pasamos a detallar a continuación.

Conflictos

En efecto, la única nueva impugnación realizada por la Junta de Castilla-La Mancha ante el Tribunal Constitucional durante el año 2006 es el recurso de inconstitucionalidad presentado en julio contra el Estatuto valenciano, en lo que atañe a la regulación con tenida, en éste de los recursos hídricos (art. 20). El 30 de junio, las Cortes de Castilla-La Mancha aprobaron una resolución instando al Consejo de Gobierno a recurrir, y éste aprobó la interposición del recurso el día 12 de julio. El Tribunal Constitucional lo admitió a trámite el 12 de septiembre, si bien en octubre el Gobierno central instó al supremo intérprete constitucional a rechazar los recursos contra el Estatuto valenciano. Por otro lado, si bien el PP regional ha instado en reiteradas ocasiones al Ejecutivo autonómico a impugnar el Estatuto de Cataluña, este recurso no ha llegado a presentarse.

Por su parte, el presidente del Gobierno ha iniciado este año un nuevo recurso de inconstitucionalidad frente a una Ley de Castilla-La Mancha, en particular el artículo 6 de la Ley 10/2005, de 15 de diciembre, de horarios comerciales, referido a la definición de los establecimientos con plena libertad para fijar los días y horas de apertura al público, que pudiera resultar inconstitucional por contradicción con la legislación estatal aplicable. El Tribunal admitió a trámite el recurso, decretando la suspensión de vigencia del precepto impugnado (providencia de 26 de septiembre de 2006, BOE de 9 de octubre), si bien dicha suspensión fue posteriormente levantada (auto de 12 de diciembre de 2006, BOE de 27 de diciembre).

Por otro lado, otras leyes autonómicas han sido impugnadas ante el Tribunal Constitucional por la vía indirecta de la cuestión de inconstitucionalidad. En particular, varias cuestiones se han planteado sobre diversos artículos de la Ley 11/2000, de 26 de diciembre, del impuesto sobre determinadas actividades que inciden en el medio ambiente (admitidas a trámite por providencias de 6 de junio de 2006, BOE de 20 de junio), así como otros preceptos de la Ley 2/1998, de 4 de junio, de ordenación del territorio y de la actividad urbanística (cuestiones admitidas a trámite por providencias de 28 de febrero, 14 y 28 de marzo de 2006, BOE de 13 de marzo, 30 de marzo y 8 de abril), si bien los procesos iniciados frente a estos preceptos han perdido su objeto toda vez que los mismos han sido posteriormente declarados inconstitucionales, en la STC 365/2006, a la que luego nos referiremos.

Hay que mencionar también diversas incidencias acaecidas en procesos constitucionales iniciados en años anteriores. En particular, deben destacarse los desistimientos del Gobierno regional en los recursos presentados en su día frente a diversos preceptos de la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de medidas de reforma del sistema financiero (auto de 13 de diciembre de 2005, BOE de 4 de enero de 2006), así como los planteados frente a varios artículos de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria (auto de 24 de octubre de 2006, BOE de 10 de noviembre), y de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la estabilidad presupuestaria (auto de 24 de octubre de 2006, BOE de 10 de noviembre).

Por su parte, el Gobierno central, siguiendo la tónica de años anteriores, ha presentado un nuevo desistimiento, en este caso en el proceso iniciado en su día frente al art. 1 de la Ley de Castilla-La Mancha 11/2002, de 27 de junio, de modificación de la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, electoral de Castilla-La Mancha, que como se recordará había introducido las llamadas «listas de cremallera» en las elecciones a Cortes de Castilla-La Mancha (auto de 26 de septiembre de 2006, BOE de 9 de octubre de 2006).

Entre las sentencias del Tribunal Constitucional recaídas en procedimientos cuyo objeto estaba constituido por normas de la Comunidad Autónoma, hay que mencionar la STC 365/2006, de 21 de diciembre, magistrado ponente Ramón Rodríguez Arribas, recaída en una cuestión de inconstitucionalidad, que dispone la inconstitucionalidad y nulidad, si bien sólo con efectos hacia el futuro, de ciertos preceptos de la Ley 2/1998, de 4 de junio, de ordenación del territorio y de la actividad urbanística, en concreto los artículos 51.1.2 d) y e), 69.2 a) 1, 2 y 3, 69.2 b) y 71.3, en cuanto se conecte con los apartados a) 2 y 3 del artículo 69.2, todos ellos en la medida en que establecen la cesión de suelo dotacional o de aprovechamiento urbanístico para los propietarios de suelo consolidado. Algunos de estos preceptos habían sido objeto de nuevas cuestiones de inconstitucionalidad, a las que nos hemos referido unas líneas más arriba, que por tanto perderán su objeto. En cambio, la STC 315/2006, de 8 de noviembre, magistrada ponente Elisa Pérez Vera, desestimó la cuestión de inconstitucionalidad planteada frente al artículo 152 de la misma Ley, y el art. 2, apartado 44, de la Ley 1/2003, de 17 de enero, de modificación de la citada Ley.

Por último, puede mencionarse la STC 332/2005, de 15 de diciembre, magis-

trado ponente Vicente Conde Martín de Hijas, publicada en el BOE de 12 de enero de 2006, que estima parcialmente un recurso de inconstitucionalidad presentado por la Junta de Comunidades (que se había acumulado con otros planteados por otras comunidades) frente al Decreto-Ley 7/2000, de medidas urgentes en el sector de las telecomunicaciones, disponiendo que el art. 7.2 de esta norma vulnera las competencias autonómicas en materia de industria al imponer la autorización administrativa como título habilitante para que los particulares puedan participar en la prestación del servicio de ITV, y añadiendo un pronunciamiento interpretativo respecto a la remisión reglamentaria contenida en el mismo precepto.

Sociedad, economía, desarrollo

El agua y los trasvases

En diversos apartados de este trabajo nos hemos referido a los aspectos más importantes que el agua ha planteado durante 2006 para Castilla-La Mancha, tanto en lo referido a la reforma del Estatuto, como a otros aspectos institucionales y jurídicos. Ahora sólo cabe mencionar algunos otros aspectos relativos, por un lado, a la situación del trasvase Tajo-Segura durante el año 2006, y por otro, a otras cuestiones hidrológicas de interés para la Comunidad.

Comenzando por lo primero, hay que destacar que durante el año en examen los trasvases han sido relativamente escasos y muy principalmente destinados a consumo humano. El 31 de marzo el Consejo de Ministros acordó un primer trasvase de 31,5 Hm³ para abastecimiento; el 5 de mayo se acordó aplazar un trasvase para un riego de socorro, pero finalmente éste se acordó el 19 de mayo, por un total de 20 Hm³. El 30 de junio se aprobó un nuevo trasvase de 33 Hm³ para consumo humano, y en fin, en diciembre se acordaron dos nuevos trasvases, de 12 Hm³ cada uno, para consumo humano, los días 1 y 29.

En relación con otros asuntos hidrológicos, puede destacarse el anuncio de la aprobación de la construcción de la llamada «tubería a la llanura manchega», que supondrá la conducción del agua desde el trasvase Tajo-Segura a la extensa comarca manchega, merced al convenio entre la Confederación Hidrográfica del Guadiana y Aguas de Castilla-La Mancha (entidad dependiente de la Junta de Comunidades), autorizado por el Consejo de Ministros el 27 de abril. La inversión estimada supone 130 millones de euros, que en un 85% asumirá la Confederación Hidrográfica del Guadiana, y el resto la Junta de Comunidades. Es la primera vez que el agua del trasvase Tajo-Segura se utiliza en la propia Comunidad Autónoma. Se prevé que las obras de construcción finalicen en 48 meses.

También hay que destacar el rechazo frontal del Gobierno de Castilla-La Mancha al trasvase desde el Tajo medio, propuesto desde Murcia. El presidente Barreda lo calificó de «impensable e imposible» (*La Tribuna*, 2 de septiembre de 2006). Por otro lado, se ha anunciado que el Plan Especial del Alto Guadiana se pondrá en marcha a partir de 2007, una vez que Barreda y Rodríguez Zapatero alcanzasen un acuerdo sobre su financiación. Por otro lado, el Gobierno auto-

nómico anunció el recurso contencioso-administrativo frente a las decisiones de las Confederaciones Hidrográficas del Júcar y del Segura que autorizaron la cesión de derechos de agua entre diversos regantes de arrozales de Hellín y Moratalla y la Mancomunidad de Canales del Taibilla para el abastecimiento al Levante.

Prevención de incendios

Las consecuencias del trágico incendio ocurrido en Riba de Saelices en julio de 2005 han estado todavía presentes durante el año 2006, de manera que se han extremado las medidas preventivas frente a los incendios forestales. En enero se dio a conocer el compromiso del Parlamento europeo en la búsqueda de apoyos para la zona del incendio, durante una visita de una comisión de europarlamentarios a la zona. En febrero se presentó la campaña de prevención de incendios del año. En julio, con motivo del primer aniversario del incendio de Guadalajara, se aprobó la Ley ya citada sobre el día del Defensor del medio ambiente, y se dio a conocer que ya se había actuado sobre el 52% de la superficie arrasada hacía un año. En febrero, las Cortes regionales mantuvieron un Debate General sobre la campaña de extinción de incendios del año 2005 y sobre las previsiones para 2006, en septiembre, sobre el cumplimiento de las conclusiones de la Comisión de investigación dedicada durante 2005 al incendio de Riba de Saelices; y en noviembre se celebró otro debate para hacer balance de esta última campaña.

Otros

La OCM del vino ha preocupado a las instituciones regionales durante todo el año. En junio las Cortes regionales aprueban una propuesta, pero sin acuerdo entre los dos partidos, dado que, al rechazo frontal al arranque de viñedos, el PP quería añadir la defensa de las ayudas a la hectárea. En septiembre, el Consejo Económico y Social expresó su rechazo a la propuesta de Bruselas, y se congratuló de que la Comisaría de Agricultura decidiera paralizar las negociaciones de la misma hasta 2007.

También conviene hacer referencia a dos planes del Gobierno regional, de gran trascendencia para los sectores correspondientes: el *IV Plan de Vivienda*, presentado en abril y aprobado sin acuerdo por las Cortes regionales en mayo, y el *Plan de Conciliación de la Vida laboral y familiar*, también aprobado por el Parlamento autonómico con el rechazo del PP.

En fin, a pesar de que en principio su incidencia es local, por sus repercusiones puede mencionarse la paralización, por parte de la Junta, del Plan de Urbanización de la Vega Baja en la capital regional, como consecuencia del valor de los restos arqueológicos aparecidos en la zona a urbanizar, que presumiblemente conlleven la declaración de la zona como «yacimento arqueológico». Por otro lado, y en lo que atañe a nuevas infraestructuras, ya a punto de finalizar el año fue inaugurada la autopista de peaje entre Madrid y Toledo, que, unida a la inauguración del tren de alta velocidad entre ambas capitales a finales de 2005, facilitará sensiblemente esta comunicación vital para la ciudad y la Comunidad Autónoma.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total Diputados: 47

Composición a 1-I-2.006:

Grupo Parlamentario Socialista: 29

Grupo Parlamentario Popular: 18

Composición a 31-XII-2.006:

La misma

Estructura del Gobierno

Estructura a 1-I-2.006:

Presidente: José María Barreda Fontes (PSOE)

Vicepresidente Primero: Fernando Lamata Cotanda

Vicepresidente Segundo: Emiliano García-Page Sánchez

Número de Consejerías: 12

Consejería de Economía y Hacienda: María Luisa Araujo Chamorro

Consejería de Administraciones Públicas: Llanos Castellanos Garijo

Consejería de Sanidad: Roberto Sabrido Bermúdez

Consejería de Educación y Ciencia: José Valverde Serrano

Consejería de Agricultura: Mercedes Gómez Rodríguez

Consejería de Bienestar Social: Tomás Mañas González

Consejería de Industria y Tecnología: José Manuel Díaz-Salazar Martín de Almagro

Consejería de Vivienda y Urbanismo: Alejandro Gil Díaz

Consejería de Obras Públicas: María Encina Álvarez Parra

Consejería de Trabajo y Empleo: Magdalena Valerio Cordero

Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Rural: José Luis Martínez Guijarro

Consejería de Cultura: Blanca Calvo Alonso-Cortés

Estructura a 31-XII-2006: la misma.

La composición del Gobierno, y muchos otros datos sobre la Comunidad, en www.jccm.es

Tipo de Gobierno

Por apoyo parlamentario: mayoritario.

Partidos y número de parlamentarios que lo apoyan: PSOE (29 diputados).

Composición del Gobierno: homogéneo (PSOE).

Cambios en el Gobierno

Ninguno

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

Ninguna

Mociones de reprobación

Ninguna

Debates y resoluciones parlamentarias aprobadas

Datos globales

Proyectos de ley: presentados: 9; aprobados: 8

Proposiciones de ley: presentadas: 5; aprobadas: 2

Proposiciones No de ley ante el Pleno: presentadas: 27; aprobadas: 9

Planes y programas: presentados: 1 aprobados: 1

Resoluciones del Pleno: presentadas: 1; aprobadas: 1

Debates Generales: presentados: 59; sustanciados: 40

Cuenta General: presentadas: 1;

Interpelaciones: presentadas: 1; sustanciadas: 3

Mociones: presentadas: 3; desestimadas: 3

Preguntas con respuesta oral ante el Pleno: presentadas: 19; sustanciadas: 18

Preguntas con respuesta escrita: presentadas: 6743; contestadas: 7434

Peticiones de documentación: presentadas: 1104; contestadas: 1069

Comparecencias del Consejo de Gobierno ante el Pleno: presentadas: 10, contestadas: 4

Comparecencias del Consejo de Gobierno y Altos Cargos ante Comisiones: presentadas: 50; sustanciadas: 45

Creación de Comisiones No Permanentes: no admitida a trámite: 1

Debate sobre el estado de la Región

Los días 10 y 11 de octubre se celebró el debate sobre la orientación política general del Consejo de Gobierno («Debate sobre el estado de la Región»), previsto en el art. 196 del Reglamento, y que se viene celebrando con carácter anual (Diario de Sesiones, VI Legislatura, Pleno, nº 76). Como consecuencia del mismo fueron aprobadas ocho resoluciones, siete a iniciativa del Grupo Parlamentario Socialista (relativas al nuevo Estatuto de autonomía; bienestar social y sanidad; vivienda; trabajo e industria; obras públicas; agricultura, medio ambiente y desarrollo rural; y educación y cultura), y una a propuesta del Grupo Parlamentario Popular (relativa a la caducidad del trasvase Tajo-Segura). Las resoluciones aprobadas se encuentran en el BOCCM nº 185, de 13 de octubre de 2006).

Resoluciones sobre debates generales

De acuerdo con las previsiones del art. 197 del Reglamento de las Cortes, durante el 2.006 se han celebrado un total de 40 debates generales «sobre asuntos concretos de interés para la Región», seguidos, en su caso, de la aprobación de las correspondientes resoluciones. Las resoluciones aprobadas fueron, entre otras, las siguientes:

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre el balance de la actividad cultural de la conmemoración del IV Centenario de la publicación de la primera parte del libro «El Ingenioso Hidalgo D. Quijote de la Mancha», expediente 06/0507-0073. (BOCCM nº 129, de 20 de febrero de 2006).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre las repercusiones que para Castilla-La Mancha puedan derivarse de la reforma del Estatuto de Cataluña actualmente en trámite en el Congreso de los Diputados, expediente 06/0507-0077 (BOCCM nº 131, de 17 de febrero de 2006).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre el balance de la Campaña de Prevención y Extinción de Incendios 2005 y Campaña de Prevención y Extinción de Incendios 2006, expediente 06/0507-0076 (BOCCM nº 134, de 24 de febrero de 2006).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre el Centro Territorial de TVE y RNE en Castilla-La Mancha, expediente 06/0507-0083 (BOCCM nº 140, de 31 de marzo de 2006).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre las actuaciones llevadas a cabo por el Gobierno regional en materia de promoción de suelo industrial, expediente 06/0507-0082 (BOCCM nº 144, de 28 de abril de 2006).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre la incorporación de Tomelloso-Argamasilla de Alba a la línea de Alta Velocidad Madrid-Alcázar de San Juan-Jaén, expediente 06/0507-0088 (BOCCM nº 145, de 5 de mayo de 2006).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre la O.C.M. del azúcar y su incidencia en Castilla-La Mancha, expediente 06/0507-0089 (BOCCM nº 148, de 19 de mayo de 2006).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre la política llevada a cabo por el Gobierno regional en el uso de la capacidad normativa sobre el IRPF y otros impuestos, expediente 06/0507-0095 (BOCCM nº 152, de 9 de junio de 2006).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre las actuaciones realizadas por el Gobierno de Castilla-La Mancha en relación con la reforma de la Organización Común de Mercado del sector Vitivinícola, expediente 06/0507-0093 (BOCCM nº 152, de 9 de junio de 2006).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre el cumplimiento de las conclusiones de la Comisión de Investigación del Incendio de la Riba de Saelices (Guadalajara) en julio de 2005, expediente 06/0507-0094 (BOCCM nº 152, de 9 de junio de 2006).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre el estudio de las consecuencias que para Castilla-La Mancha tiene la aprobación del Estatuto de autonomía de la Comunidad Valenciana en materia de agua, expediente 06/0507-0098 (BOCCM nº 162, de 30 de junio de 2006).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre las repercusiones que para Castilla-La Mancha tiene la actual política antiterrorista llevada a cabo por el Gobierno de España, expediente 06/0507-0096 (BOCCM nº 162, de 30 de junio de 2006).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre el Plan de Internacionalización de Castilla-La Mancha, expediente 06/0507-0090 (BOCCM nº 175, de 22 de septiembre de 2006).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre la OCM del vino y su repercusión en Castilla-La Mancha, expediente 06/0507-0101 (BOCCM nº 161, de 6 de octubre de 2006).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre las repercusiones para Castilla-La Mancha del actual período de sequía, expediente 06/0507-0103 (BOCCM nº 187, de 20 de octubre de 2006).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre la Campaña de Prevención y Extinción de Incendios 2006, expediente 06/0507-0115 (BOCCM nº 193, de 10 de noviembre de 2006).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre la política seguida por el Gobierno de España en materia de inmigración y sus repercusiones para Castilla-La Mancha, expediente 06/0507-0123 (BOCCM nº 193, de 10 de noviembre de 2006).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre la política de igualdad llevada a cabo por el Gobierno regional y sus repercusiones para Castilla-La Mancha, expediente 06/0507-0122 (BOCCM nº 195, de 17 de noviembre de 2006).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre la situación actual de las infraestructuras sanitarias así como del Plan de Urgencias del Sescam, expediente 06/0507-0113 (BOCCM nº 197, de 24 de noviembre de 2006).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre la estrategia del Gobierno regional para mejorar el fracaso escolar en Castilla-La Mancha, expediente 06/0507-0119 (BOCCM nº 197, de 24 de noviembre de 2006).

Otras resoluciones

Resolución del Pleno de las Cortes sobre convivencia escolar, expediente 06/0505-0005 (BOCCM nº 144, de 28 de abril de 2006).

Resolución del Pleno de las Cortes sobre el IV Plan Regional de Vivienda y Suelo de Castilla-La Mancha Horizonte 2010, expediente 06/0504-0002 (BOCCM nº 148, de 19 de mayo de 2006).

Resolución del Pleno de las Cortes sobre la Cuenta General de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha correspondiente al año 2003, expediente 06/0204-0003 (BOCCM nº 162, de 30 de junio de 2006).

Resolución del Pleno de las Cortes sobre el informe de la Ley de Prevención de Malos Tratos y Protección a mujeres maltratadas correspondiente al año 2005, expediente 06/1504-0054 (BOCCM nº 206, de 25 de diciembre de 2006).

Proposiciones No de Ley más importantes (aprobadas)

PNL-06/0501-0072, presentada por doña Paula Fernández Pareja y otros Diputados del Grupo Parlamentario Socialista, relativa al Plan Especial de Empleo para Zonas Rurales Deprimidas (BOCCM nº 136, de 10 de marzo de 2006).

PNL-06/0501-0257, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, relativa a la negociación ante la Unión Europea de la exención del pago de un canon por préstamos en las bibliotecas de uso público españolas (BOCCM nº 142, de 10 de abril de 2006).

PNL-06/0501-0259, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, relativa a la modificación puntual de la legislación y la reglamentación actual en materia cinegética en Castilla-La Mancha (BOCCM nº 145, de 5 de mayo de 2006).

PNL-06/0501-0266, presentada por el Grupo Parlamentario Popular, relativa

a la defensa del sector de la espadería de Castilla-La Mancha (BOCCM nº 152, de 9 de junio de 2006).

PNL-06/0501-0269, presentada por el Grupo Parlamentario Popular, relativa a la aprobación de un Plan para la creación de la Ruta del Viaje a la Alcarria (BOCCM nº 158, de 23 de junio de 2006).

Declaraciones Institucionales

Declaración Institucional relativa al 23 de febrero de 1981, expediente 06/1101-0028 (BOCCM nº 134, de 24 de febrero de 2006).

Declaración Institucional con motivo de la conmemoración del día 8 de marzo, Día Internacional de las Mujeres, expediente 06/1101-0029 (BOCCM nº 136, de 10 de marzo de 2006).

Declaración Institucional sobre el Día del Cooperante, expediente 06/1101-0030 (BOCCM nº 172, de 8 de septiembre de 2006).

Declaración Institucional relativa a la declaración del día 1 de octubre como Día del Sufragio Universal, expediente 06/1101-0031 (BOCCM nº 181, de 6 de octubre de 2006).

Declaración Institucional con motivo del Día Internacional para la erradicación de la pobreza, expediente 06/1101-0032 (BOCCM nº 187, de 20 de octubre de 2006).

Declaración Institucional conmemorativa del 25 de noviembre, Día Internacional contra la Violencia de Género, expediente 06/1101-0033 (BOCCM nº 197, de 24 de noviembre de 2006).

Comisiones No Permanentes y de Investigación

Hay que destacar los dictámenes emitidos por dos Comisiones No Permanentes creadas en años anteriores: el Dictamen de la Comisión No Permanente de Estudio sobre Castilla-La Mancha en el Espacio Europeo de Educación Superior, expediente 06/1406-0003 (BOCCM nº 137, de 16 de marzo de 2006, aprobación por el Pleno, BOCCM nº 138, de 24 de marzo de 2006); y el Dictamen de la Comisión de la Mujer sobre prostitución, expediente 06/1407-0001 (BOCCM nº 143, de 25 de abril de 2006, aprobación por el Pleno (BOCCM nº 144, de 28 de abril de 2006).

De muy especial trascendencia ha sido la creación de la Comisión Permanente Legislativa para la Reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, expediente 06/1405-0021. Igualmente se ha establecido la constitución y composición de la misma, expediente 06/1405-0021 (ambas en BOCCM nº 193, de 10 de noviembre de 2006).

Los datos de la actividad parlamentaria, así como el Boletín Oficial de las Cortes y el Diario de Sesiones, pueden consultarse en www.cortesclm.es

Reformas del Reglamento parlamentario

Ninguna

Normas interpretativas y supletorias del Reglamento

Ninguna

Instituciones similares a Consejo Consultivo, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo*Consejo Consultivo*

Dictámenes emitidos por materias:

Anteproyectos de Ley: 12 (4,98%)

Proyectos de Reglamentos o disposiciones de carácter general en desarrollo de Ley: 26 (10,78 %)

Recursos de inconstitucionalidad: 1 (0,41%)

Actos administrativos: 192

– Recursos extraordinarios de revisión: 5 (2,07%)

– Revisión de oficio: 10 (4,15 %)

– Responsabilidad patrimonial: 170 (70,54 %)

– Contratación administrativa: 7 (2,90 %)

– Urbanismo: 7 (2,90 %)

Otros: 3 (1,24 %)

Nuevos nombramientos de consejeros: Decreto 61/2006, de 11 de mayo, de la Presidencia de la Junta, por el que se nombran consejeras electivas y consejeros electivos del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha (BOCCM nº 99, de 12 de mayo de 2006).

Renovación del presidente por un nuevo mandato: Decreto 78/2006, de 12 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se nombra presidente del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha a don José Sanroma Aldea (BOCCM nº 126, de 20 de junio de 2006).

El texto completo de los dictámenes puede consultarse en <http://www.jccm.es/consultivo/>

Sindicatura de Cuentas

En el año 2006, y siguiendo los datos del Diario Oficial de Castilla-La Mancha, la Sindicatura ha publicado 7 informes definitivos de fiscalización:

- 2, sobre la Universidad de Castilla-La Mancha, ejercicio 2003 (DOCM nº 69, de 1 de abril de 2006, fiscalización y alegaciones de la entidad fiscalizada), y ejercicio 2004 (DOCM nº 232, de 8 de noviembre de 2006, revisión formal de las cuentas anuales).
- 2, sobre la revisión formal de las cuentas de empresas y entes del sector público regional, no sometidos a contabilidad pública, ejercicios 2003 (DOCM nº 181, de 2 de septiembre) y 2004 (DOCM nº 232, de 8 de noviembre de 2006).
- 1, sobre la Cuenta General de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y de los proyectos financiados con cargo al Fondo de Compensación Interterritorial, correspondientes al ejercicio 2003 (DOCM nº 175, de 26 de agosto de 2006).
- 2, sobre la fiscalización de los Ayuntamientos de Iniesta (Cuenca), ejercicios 1999 a 2002 (DOCM nº 21, de 30 de enero de 2006), y de Almorox (Toledo), 1999 a 2003 (DOCM nº 117, de 7 de junio de 2006).

El texto completo de los informes, y la información sobre la actividad de la Sindicatura, en www.sindiclm.es

Consejo Económico y Social

Durante el año 2006 han sido sustituidos dos de sus miembros, Decreto 14/2006, de 21 de febrero, (DOCM nº 42, de 24 de febrero de 2006), y Decreto 115/2006, de 28 de noviembre (DOCM nº 250, de 1 de diciembre).

Durante el año 2006, el Consejo Económico y Social ha emitido 13 dictámenes, 2 informes y 2 estudios. De los dictámenes, 10 se refieren a anteproyectos de ley, y 3 a proyectos de decreto. Los informes se refieren al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para el año 2007, y al Plan Regional para la integración laboral de inmigrantes en Castilla-La Mancha. Los estudios se refirieron al efecto de las ayudas europeas sobre la economía de Castilla-La Mancha, y a la gestión del agua en la Comunidad.

También hay que mencionar la publicación del «Informe socioeconómico de Castilla-La Mancha 2005», y de la «Memoria de Actividades 2005»

El texto completo de los dictámenes, informes y de la memoria en www.jccm.es/ces/

Defensor del Pueblo

Durante el año 2006 se han presentado un total de 946 quejas a la Defensora del Pueblo, que también ha recibido 1296 consultas. Las materias que más quejas han suscitado son: sistema sanitario (11, 1%), procedimiento administrativo (11,1%), medio ambiente y salud pública (10,5%), obras y servicios públicos (9,1%), administración de Justicia (8,8%), urbanismo (8,1 %).

Un 45,6% de las quejas se refirieron a la Administración regional, frente a un 44,4%, referidas a la Administración local.

En el año 2.006 se ha publicado también el informe anual correspondiente al año 2005 (BOCCM nº 150, de 7 de junio de 2006), además de otros informes y resoluciones.

Los textos completos de los informes y de algunas resoluciones en www.defensoraclm.com

El marco político e institucional

La aprobación de la reforma del Estatuto de Autonomía

Sin lugar a dudas el dato político más relevante del año 2006 ha sido la aprobación definitiva de la reforma del Estatuto de Autonomía y su posterior promulgación como Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, y su entrada en vigor en el mes de agosto. En el año 2006 la reforma estatutaria, de conformidad con las previsiones constitucionales y del Estatuto de 1979, pasó por el trámite de discusión, modificación y aprobación en las Cortes Generales y finalmente fue sometida a referéndum de los ciudadanos de Cataluña.

La tramitación en las Cortes Generales, debido a la casi inexistente regulación sobre esta cuestión en la Constitución y en los Reglamentos parlamentarios, se rigió por la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 16 de marzo de 1993 y por la Norma Supletoria de la Presidencia del Senado de 30 de septiembre de 1993. Aun cuando estas disposiciones no sean la fuente normativa idónea para regular el procedimiento parlamentario de tramitación de la reforma estatutaria en las Cortes Generales, cabe reconocer que ambas se inspiraron en el artículo 151 de la Constitución al establecer mecanismos de elaboración pactada del texto y que introdujeron la posibilidad de la retirada de la propuesta por decisión del Parlamento autonómico. Debe observarse, además, que con esta normativa supletoria el protagonismo del Senado en el procedimiento de la reforma estatutaria es superior al que le concedía la Constitución en la aprobación inicial de los estatutos de autonomía.

A partir de las enmiendas presentadas por el PSOE a la propuesta de Estatuto se desarrollaron durante el mes de enero de 2006 negociaciones multilaterales y bilaterales entre las fuerzas políticas catalanas defensoras de la reforma y representantes del Gobierno español y del PSOE. Todos estos contactos –y en particular los acuerdos entre el presidente del Gobierno y el líder de CiU A. Mas– permitieron llegar a un consenso sobre las modificaciones que se debían introducir en la propuesta de Estatuto, pero ERC se mostró contraria a las mismas pues entendía que los cambios acordados se alejaban excesivamente del texto aprobado por el Parlamento de Cataluña el 30 de septiembre de 2005. La comisión conjunta paritaria integrada por la Comisión Constitucional del Congreso y una delegación del Parlamento de Cataluña formalizó jurídicamente en sede parlamentaria (dictamen del 21 de marzo de 2006) las modificaciones pactadas al texto de la reforma estatutaria que fueron ratificadas por el Pleno del Congreso (30 de marzo de 2006) por 189 votos favorables (PSOE, CiU, IU-ICV, PNV, BNG y C.

Canaria), 154 en contra (PP, ERC y EA) y 2 abstenciones (Chunta Aragonesista y Nafarroa Bai). El texto de la propuesta de Estatuto aprobado por el Congreso no sufrió ningún cambio durante la tramitación en el Senado (comisión conjunta paritaria integrada por la Comisión General de las Comunidades Autónomas y una delegación del Parlamento de Cataluña) a pesar de las enmiendas presentadas por el PP y ERC. El Pleno del Senado (10 de mayo de 2006) aprobó la propuesta de reforma del Estatuto por 128 votos favorables (PSOE, Entesa Catalana salvo ERC, CiU, PNV, C. Canaria, IU y BNG), 125 en contra (PP) y 6 abstenciones (ERC, EA y PAR). El cambio en el sentido del voto de ERC se debió únicamente a la voluntad de no propiciar una votación negativa del Senado a la reforma del Estatuto que alargara todavía más su tramitación y pudiera retrasar la celebración del referéndum.

El texto de la propuesta de reforma del Estatuto fue sometido a referéndum de los ciudadanos de Cataluña el 18 de junio de 2006. Coherentemente con las posiciones defendidas durante la tramitación parlamentaria en las Cortes Generales el PP y ERC hicieron campaña en favor del voto negativo mientras que CiU, PSC e IC propugnaron el voto favorable. De acuerdo con la Constitución, el Estatuto de 1979 y la legislación aplicable (LO 2/1980) se trataba de un referéndum preceptivo y vinculante pero que no requería quórum especiales de participación y de apoyo.

Los resultados del referéndum fueron favorables a la aprobación de la reforma estatutaria, si bien cabe destacar el bajo nivel de la participación: la participación fue del 48,9 %; los votos favorables alcanzaron el 73,2 %; los votos negativos se situaron en el 20,6 %; y los votos en blanco y los nulos representaron, respectivamente, el 5,3 % y el 0,9 %.

El texto resultante de la reforma es en realidad un nuevo Estatuto y notablemente más largo, detallado y minucioso que el de 1979 pues pasa de 57 artículos a 223. El texto se estructura en un preámbulo, un título preliminar, siete títulos y una serie de disposiciones adicionales, transitorias y finales. En el comentario correspondiente al *Informe Comunidades Autónomas 2005* se incluyó una descripción del contenido de la reforma estatutaria tal como había sido aprobada por el Parlamento de Cataluña el 30 de septiembre de 2005. En las páginas siguientes se hará referencia especialmente a las modificaciones más importantes introducidas durante la tramitación en las Cortes Generales. Una de las novedades del Estatuto 2006 es la mayor extensión y relevancia otorgada a los elementos definidores generales de Cataluña que se contienen en el Preámbulo y en el Título Preliminar. Así, se ha incluido, aunque sea de una manera indirecta, la denominación de Cataluña como nación.

En el texto aprobado por el Parlamento el 30 de septiembre de 2005, el artículo 1.1 afirmaba que «Cataluña es una nación» para añadir en el artículo 1.2 que ejercía su autogobierno «constituida como Comunidad Autónoma de acuerdo con la Constitución y el presente Estatuto». Esta previsión fue considerada por el Consejo Consultivo de la Generalidad como conforme a la Constitución por cuanto la utilización del término nación en la propuesta de Estatuto quedaba completamente desvinculada del sentido con el que se utiliza en la Constitución asociado al concepto clásico de soberanía. Finalmente el reconocimiento de la

realidad nacional de Cataluña se ha trasladado al Preámbulo con el tenor siguiente: «El Parlamento de Cataluña, recogiendo el sentimiento y la voluntad de la ciudadanía de Cataluña, ha definido de forma ampliamente mayoritaria a Cataluña como nación. La Constitución española, en su artículo segundo, reconoce la realidad nacional de Cataluña como nacionalidad».

Dentro de estas definiciones generales se establece que la Generalidad es el sistema institucional en que se organiza políticamente el autogobierno de Cataluña (art. 2). En este punto no ha habido cambios durante la tramitación en las Cortes. La novedad más importante en comparación con el texto de 1979 radica en que, junto a las instituciones clásicas (Parlamento, Presidencia, Gobierno, los órganos de relevancia estatutaria), aparecen también los entes locales (municipios, veguerías y comarcas) como integrantes del sistema institucional de la Generalidad.

Como fundamento del autogobierno de Cataluña figura también una invocación a los derechos históricos del pueblo catalán (art. 5) y de ella «deriva el reconocimiento de una posición singular de la Generalidad en relación con el derecho civil, la lengua, la cultura, la proyección de éstas en el ámbito educativo, y el sistema institucional en que se organiza la Generalidad». Este precepto es prácticamente idéntico al aprobado por el Parlamento de Cataluña y supone cuando menos un reconocimiento específico de los hechos diferenciales propios de Cataluña. La diferencia más destacable con el texto del 30 de septiembre de 2005 es la supresión de una disposición adicional que establecía la posibilidad de la actualización de los derechos históricos de acuerdo con la Disposición Adicional primera de la Constitución.

Por lo que respecta al régimen lingüístico, la regulación estatutaria finalmente aprobada coincide sustancialmente con la propuesta presentada por el Parlamento catalán, salvo en lo concerniente al conocimiento de la lengua catalana por parte de jueces, magistrados y fiscales, cuestión a la que se aludirá más adelante. Dicha regulación se caracteriza por su mayor amplitud en comparación con el Estatuto de 1979 y por profundizar y elevar a rango estatutario las proyecciones normativas de la definición del catalán como lengua propia de Cataluña en un marco de doble oficialidad lingüística, de respeto al derecho de opción lingüística de los ciudadanos y de no discriminación por razones lingüísticas (arts. 6 y 32 a 36). Así se incorporan al Estatuto algunas determinaciones del régimen lingüístico que figuraban en la legislación ordinaria catalana: por ejemplo, el uso normal y preferente del catalán por parte de los poderes públicos en Cataluña, el derecho de opción lingüística, o el catalán como lengua vehicular de la enseñanza. Junto a ello, el Estatuto incorpora cuatro elementos nuevos: el deber de conocer el catalán que supone una equiparación con el estatus del castellano prevista por la Constitución; la consideración del aranés como lengua oficial no sólo en el territorio de Arán sino en el conjunto de Cataluña; la participación del Estado en la proyección exterior de la lengua catalana; el reforzamiento del derecho de opción lingüística que obligará a todas las administraciones, poder judicial, notariado, empresas privadas e incluso órganos constitucionales del Estado a adoptar medidas para garantizar el ejercicio efectivo de este derecho. Por último cabe consignar que el Estatuto (art.143) contempla como materia competencial la lengua propia y la atribuye en exclusiva a la Generalidad.

La inclusión en el Título I del Estatuto de una relación de derechos y principios rectores representa sin duda una novedad pero también puede observarse que muchos de estos derechos y principios ya se encontraban en la legislación sectorial catalana y lo que pretende el Estatuto es elevar su rango normativo y sus garantías (arts. 37-39). Son principalmente de carácter social (por ejemplo, prestaciones familiares, educación, salud, vivienda, medio ambiente, servicios sociales, consumo) pero también relativos a la participación, a la buena administración y a la opción lingüística. En este ámbito el trámite parlamentario en las Cortes sirvió para incorporar algunas precisiones significativas relativas a los efectos y garantías del establecimiento de una declaración estatutaria de derechos: no se altera el régimen de distribución de competencias; la Administración General del Estado solamente queda vinculada por el reconocimiento de los derechos lingüísticos; el procedimiento de protección jurisdiccional de los derechos en el Tribunal Superior de Justicia se remite enteramente a la legislación correspondiente.

Tampoco en el Título II, relativo a las instituciones de la Generalidad, hay grandes diferencias entre la redacción de septiembre de 2005 y la definitivamente aprobada. Se mantiene, a diferencia del Estatuto de 1979, una regulación más amplia y detallada de la organización institucional que incorpora a los entes locales (arts. 83-94) y atribuye al Consejo de Garantías Estatutarias (sustituto del Consejo Consultivo) la emisión de dictámenes vinculantes sobre iniciativas legislativas catalanas que afecten a los derechos estatutarios (art.76.4). Cabe mencionar como modificaciones introducidas durante la tramitación en las Cortes Generales: la supresión de la exigencia de autorización parlamentaria para procesar a un diputado del Parlamento de Cataluña; la previsión de que la eventual alteración de los límites provinciales como consecuencia del desarrollo de las veguerías como entidad local debe llevarse a cabo conforme a lo previsto en el artículo 141.1 de la Constitución (art. 91.4).

El Título III del Estatuto, dedicado al Poder Judicial en Cataluña, mantiene la pretensión de la propuesta presentada de que este poder del Estado tenga en Cataluña una articulación coherente con la naturaleza autonómica del propio Estado. Así, se contempla el Tribunal Superior de Justicia (art. 95) como última instancia judicial, sin perjuicio del recurso para unificación de doctrina ante el Tribunal Supremo, se introduce el Consejo de Justicia de Cataluña (art. 97), con participación del Parlamento de Cataluña en la designación de sus miembros, como órgano desconcentrado del Consejo General del Poder Judicial y se concretan las competencias de la Generalidad sobre personal no judicial, medios materiales, oficina judicial, servicios de justicia gratuita, justicia de paz y demarcación y planta judiciales (arts. 101-109). Las diferencias con el texto del 30 de septiembre de 2005 se centran, por una parte, en el mayor énfasis puesto en la necesidad de la articulación de las previsiones estatutarias con la Ley Orgánica del Poder Judicial como condición de la viabilidad jurídica de las mismas y, por otra parte, en la supresión del conocimiento suficiente del catalán y del derecho propio de Cataluña como requisito para obtener plaza de personal judicial en Cataluña. A este respecto el Estatuto aprobado establece que los jueces, magistrados y fiscales que ocupen una plaza en Cataluña deben acreditar un conocimiento suficiente del catalán y del derecho propio de Cataluña y que en todo

caso este conocimiento debe ser valorado de una manera específica y singular para obtener una plaza en los correspondientes concursos de traslado (art.102).

La regulación estatutaria de las competencias, contenida en el Título IV, pretende garantizar y ampliar el nivel competencial de la Generalidad dentro del marco constitucional pero considerando que éste no contiene un modelo cerrado de reparto competencial y que admite en consecuencia la intervención y la concreción estatutarias. Las técnicas utilizadas a este propósito son fundamentalmente tres: en primer lugar, una definición general de los tipos de competencia de la Generalidad (exclusiva, compartida y ejecutiva); en segundo lugar, la incorporación de una serie de criterios y principios sobre aspectos diversos (participación en el ejercicio de competencias estatales sin afectar a la titularidad de las mismas, actividad de fomento, alcance territorial de las competencias, acción exterior y relaciones con la Unión Europea), pero orientados todos ellos a preservar el nivel competencial de la Generalidad; finalmente, una regulación muy extensa y detallada del régimen competencial de cada materia o, más exactamente, de las diversas submaterias que integran cada una de las materias generales.

Ciñendo el comentario a las definiciones generales debe señalarse que la competencia exclusiva (art. 110) atribuye de forma íntegra –el texto definitivo ha suprimido la expresión «y excluyente» de la propuesta del Parlamento catalán– la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva. Como aportación de la última fase de la tramitación puede observarse que en materias atribuidas a la competencia exclusiva de la Generalidad el Estatuto incorpora en algunos preceptos (por ejemplo, el artículo 116.1) la cláusula «respetando lo establecido por el Estado en el ejercicio de las competencias en materia de ...». Con ello se introduce un límite al ejercicio de la competencia exclusiva autonómica derivado estrictamente del ejercicio por parte del Estado de una competencia exclusiva en otra materia o en un título horizontal. En relación con la competencia compartida (art. 111) cabe destacar que las modificaciones introducidas en la redacción final del Estatuto tienen cierta entidad. Se mantiene con carácter general el criterio de que las bases estatales deben establecerse en normas con rango de ley y no pueden ser reglas concretas ni detalladas. En congruencia con ello se mantiene también la previsión de que las bases deben desarrollarse mediante ley autonómica y deben permitir a la Generalidad establecer políticas propias en las materias de competencia compartida. Ahora bien, el alcance material de las bases no se reduce a principios, objetivos o estándares mínimos, como en el texto del 30 de septiembre de 2005, sino que se amplía al «mínimo común normativo». Asimismo la actuación del Estado en este ámbito se ve reforzada en el texto aprobado ya que queda en sus manos –condicionada únicamente a una genérica invocación de la Constitución y del Estatuto– la determinación de las excepciones a los criterios generales sobre las bases tanto en la vertiente material como en la formal. En cuanto a la competencia ejecutiva (art. 112) es preciso subrayar como novedad que el Estatuto atribuye a la Generalidad la potestad reglamentaria de carácter material y no únicamente de carácter organizativo, si bien ello no excluye, como la redacción definitiva así lo expresa con mayor claridad, que el Estado apruebe también reglamentos sobre las materias incluidas en este régimen competencial.

El Título V del Estatuto regula las relaciones institucionales de la Generalidad, es decir, las relaciones con el Estado, otras comunidades autónomas y la Unión Europea, así como la acción exterior de la Generalidad. El texto aprobado no difiere en los aspectos fundamentales del presentado por el Parlamento de Cataluña. En este sentido se mantienen las previsiones relativas a la participación de la Generalidad en la designación de órganos constitucionales y de organismos del Estado, a la creación de la Comisión Bilateral Generalidad-Estado, a la participación de la Comunidad Autónoma en los asuntos europeos y al desarrollo de una acción exterior por parte de la Generalidad vinculada al ejercicio de sus competencias. Puede observarse, con todo, en la redacción definitiva del Estatuto un mayor énfasis en la remisión a la legislación correspondiente que debe concretar los diversos mecanismos de participación contemplados en la norma estatutaria y una reducción de los ámbitos materiales específicos de preceptiva intervención de la Comisión Bilateral regulados en el Título IV del Estatuto. Estos últimos son el juego (art. 141.2), los espacios naturales (art. 144.4) y la ubicación de infraestructuras y equipamientos de titularidad estatal (art. 149.2).

La regulación de la financiación de la Generalidad, contenida en el Título VI del Estatuto y en diversas disposiciones adicionales y finales, fue otro de los apartados que experimentó modificaciones relevantes durante la tramitación estatutaria en las Cortes Generales. Entre ellas cabe destacar las siguientes: la Generalidad no obtiene el rendimiento de todos los tributos estatales soportados en Cataluña sino únicamente de aquellos cedidos totalmente o parcialmente (50% del IRPF y del IVA y 58% de los impuestos especiales) entre los que no se encuentra el impuesto sobre sociedades (Disposiciones Adicionales 7, 8, 9 y 10); la Agencia Tributaria de Cataluña gestiona los tributos propios y los estatales cedidos totalmente y la Administración Tributaria del Estado gestiona el resto de los tributos recaudados en Cataluña, si bien en el plazo de dos años debe constituirse un consorcio con participación paritaria de las agencias tributarias estatal y autonómica (art. 204); la contribución de Cataluña a la solidaridad y a los mecanismos de nivelación se acordará en la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalidad y deberá servir para garantizar que los servicios de educación, sanidad y otros servicios esenciales prestados por las comunidades autónomas puedan alcanzar niveles similares en el conjunto del Estado, siempre y cuando lleven a cabo un esfuerzo fiscal también similar (arts. 210 y 206); la expresa atribución al Estado de la fijación de los niveles que deben alcanzar los servicios sociales esenciales citados anteriormente (art. 206).

El Título VII que regula la reforma del Estatuto no sufrió modificaciones de relieve y consiguientemente mantiene la mayoría de las dos terceras partes del Parlamento de Cataluña para aprobar la reforma, la creación de comisiones mixtas paritarias entre miembros de las cámaras parlamentarias estatales y del Parlamento de Cataluña para la tramitación de la reforma en las Cortes Generales y la posibilidad de la retirada de la propuesta por parte del Parlamento de Cataluña.

Del conjunto de disposiciones adicionales presentes en el texto del 30 de septiembre de 2005 cabe destacar en la redacción final la supresión de la que contemplaba la relación de leyes estatales, cuya modificación se estimaba necesaria para la efectividad normativa de la reforma estatutaria, y de la que indicaba las materias

que la Generalidad asumiría mediante la aplicación del artículo 150.2 de la Constitución. En relación con este último aspecto uno de los puntos de mayor controversia en el debate parlamentario en las Cortes Generales fue la referencia –finalmente rechazada– a la gestión de los puertos y aeropuertos de interés general.

El nuevo Estatuto en el Tribunal Constitucional: recursos de inconstitucionalidad presentados e intentos de recusación de magistrados

El nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña fue publicado en el Boletín Oficial del Estado el 20 de julio de 2006 y entró en vigor veinte días después de su publicación oficial. Dentro del plazo de tres meses establecido por la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional se presentaron contra el Estatuto siete recursos de inconstitucionalidad que no han afectado en modo alguno a su plena vigencia. El recurso presentado por cincuenta parlamentarios del Partido Popular se proyecta prácticamente sobre la totalidad del texto estatutario con la salvedad de algunas disposiciones en materia institucional. La impugnación efectuada por el Defensor del Pueblo tiene también un notable alcance material ya que se refiere a preceptos relativos al fundamento de los poderes de la Generalidad, al título sobre derechos, al régimen lingüístico, al Síndic de Greuges, al poder judicial, al sistema de asunción de competencias, a las relaciones entre la Generalidad y el Estado y al modelo de financiación. El recurso interpuesto por el Gobierno de La Rioja afecta a artículos que regulan las competencias sobre aguas, denominaciones de origen, medio ambiente y transportes, así como a disposiciones sobre relaciones de la Generalidad con el Estado y financiación. Los Ejecutivos de las Islas Baleares, Aragón y Comunidad Valenciana objetan la constitucionalidad de la previsión estatutaria sobre el Archivo de la Corona de Aragón. El Gobierno valenciano recurre, además, algunos preceptos del sistema de financiación y de la competencia en materia de aguas. Por último, el Gobierno de Murcia impugna también algunos puntos de la regulación de la competencia sobre aguas. Todos estos recursos han sido objeto de las correspondientes alegaciones en defensa de la constitucionalidad del Estatuto tanto por parte del Parlamento de Cataluña como por parte del Gobierno de la Generalidad

Al amparo de los artículos 219 y siguientes de la Ley Orgánica del Poder Judicial la representación de los parlamentarios del Partido Popular acompañó la presentación del recurso de inconstitucionalidad con sendas solicitudes de recusación del magistrado Pablo Pérez Tremps y de la Presidenta del Tribunal Constitucional María Emilia Casas. Por su parte, tanto los letrados del Parlamento de Cataluña como los del Gobierno de la Generalidad presentaron escritos solicitando la recusación del magistrado Roberto García Calvo.

En el primer caso se invocaba como fundamento de la solicitud de recusación la realización por parte del citado magistrado en su condición de catedrático, antes de acceder al Tribunal Constitucional y antes de iniciarse el proceso de reforma estatutaria en Cataluña, de un estudio encargado por el Instituto de Estudios Autonómicos de la Generalidad en la etapa de Gobierno de CiU sobre posibles contenidos estatutarios en materia de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea. La petición de recusación de la Presidenta del Tribunal Constitucional

trataba de encontrar apoyo en el hecho de que dicha magistrada es cónyuge de otro catedrático que también había realizado un estudio sobre transferencias de competencias por vía estatutaria en idénticas circunstancias temporales que el reseñado anteriormente. En cuanto a la recusación del magistrado Roberto García Calvo, la solicitud pretendía basarse en el dato de que este miembro del Tribunal Constitucional había avanzado un juicio negativo sobre el Estatuto de Cataluña en el voto particular emitido al ATC 85/2006.

El Tribunal Constitucional inadmitió a trámite las solicitudes de recusación de la Presidenta y del magistrado Roberto García Calvo y admitió a trámite la petición de recusación del magistrado Pablo Pérez Tremps quedando pendiente para el año 2007 la decisión sobre el fondo de dicha recusación.

*Evolución y crisis final del Gobierno Tripartito (PSC-CPC, ERC, ICV-EA).
Anuncio de elecciones anticipadas y de retirada de P. Maragall.*

El empeño del presidente Maragall por llevar a cabo una remodelación gubernamental, frustrada durante el año 2005, se vio satisfecho en el mes de abril con el cese de tres consejeros socialistas (Cultura, Trabajo, Agricultura), dos de ERC (Gobernación, Universidades) y uno de ICV (Medio Ambiente) siendo sustituidos al frente de los correspondientes departamentos por miembros del mismo partido al que pertenecía el titular reemplazado. El reajuste debía dotar de mayor solidez al Ejecutivo para afrontar a pleno rendimiento la etapa que se abriría tras el referéndum estatutario y hasta las elecciones previstas para el otoño del año 2007. Sin embargo, estas expectativas quedaron rápidamente desmentidas ya que la negativa de ERC a apoyar el texto definitivo del Estatuto, tanto en las Cortes Generales como en el anunciado referéndum del mes de junio, determinó que el presidente Maragall decidiera cesar a todos los consejeros de ERC a escasos veinte días del anterior cambio gubernamental. Ello comportó a mediados de mayo una profunda reestructuración del Gobierno (Decreto 143/2006), integrado a partir de este momento únicamente por dos formaciones políticas (PSC e ICV), con el nombramiento de tres nuevos consejeros del PSC, la reducción del número de departamentos y la reasignación de funciones entre los mismos. En este sentido, cabe destacar la ausencia de la figura del consejero primero, la desaparición de los departamentos de Universidades y de Comercio, la asignación a un mismo consejero de los departamentos de Presidencia y de Política Territorial y la redistribución de competencias entre los departamentos (el de Economía asume también las materias de comercio y turismo, el de Educación incorpora las universidades y el de Trabajo se hace cargo de los asuntos de consumo).

Este Gobierno PSC-ICV carecía de mayoría en el Parlamento y, por lo tanto, el presidente, al mismo tiempo que procedía a su nombramiento y a la convocatoria del referéndum estatutario, anunciaba la disolución anticipada del Parlamento y la celebración de elecciones para el otoño de 2006. Tras el referéndum del 18 de junio quedaban dos incógnitas por despejar: la continuidad de P. Maragall como candidato socialista a la Presidencia de la Generalidad; la fecha de las elecciones anticipadas. A ambas cuestiones respondió el presidente antes de las vacaciones de verano.

En primer lugar, pocos días después del referéndum el presidente dio a conocer su renuncia a ser candidato a la Presidencia de la Generalidad. En los términos expuestos por P. Maragall se trataba de una renuncia por voluntad propia tras haber cumplido sus principales objetivos políticos: la materialización de la alternancia política en Cataluña, la construcción de un proyecto político con la izquierda catalana liderado por el PSC, los avances en la configuración de la España plural y la aprobación del nuevo Estatuto de Autonomía. Cabe añadir al respecto que también pudo contribuir a esta retirada la carencia de apoyos sólidos a la continuidad de P. Maragall en sus propias filas ya que tanto en el PSC como en el PSOE la actuación del presidente en el proceso de reforma estatutaria y en algunas de las crisis del Gobierno Tripartito fue percibida como un factor de inestabilidad política.

En segundo lugar, aprovechando su última intervención en el Pleno del Parlamento el 13 de julio, el presidente hizo saber que las elecciones autonómicas se celebrarían en una fecha atípica, es decir, en un día festivo entre semana, concretamente el 1 de noviembre. Con ello optaba por una solución intermedia entre los que, como su propio partido, propugnaban hacer los comicios en día laborable para propiciar la participación y los que, como los principales agentes económicos, eran partidarios de seguir la pauta habitual de la jornada electoral en domingo.

Al igual que ocurrió en el año 2004 y 2005 la acción de los tres Gobiernos presididos por P. Maragall en el año 2006 se ha visto lastrada y oscurecida por la inestabilidad política de los mismos debida a los factores expuestos anteriormente. Con todo, merecen reseñarse algunas actuaciones o realizaciones como las siguientes: el Pacto Nacional por la Educación, el Plan de Infraestructuras del Transporte, el impulso al Plan de Equipamientos Penitenciarios, la continuación del despliegue de la Policía Autonómica que llega ya casi al 80% de la población, la culminación del retorno de los denominados «papeles de Salamanca», la resolución de la huelga de los médicos y el esfuerzo inversor para paliar las listas de espera en los hospitales públicos, las gestiones (complementadas por las realizadas también por CiU) para el cumplimiento a través de los Presupuestos Generales del Estado de la Disposición Adicional tercera del nuevo Estatuto relativa a inversiones estatales en Cataluña en materia de infraestructuras. Por otra parte, la falta de mayoría gubernamental en el Parlamento se puso especialmente de relieve con ocasión de los debates celebrados en agosto en la Diputación Permanente de la Cámara tras el grave conflicto y colapso en el aeropuerto del Prat del día 28 de julio. En este sentido el Parlamento aprobó una resolución en la que criticaba la inhibición política del Gobierno catalán para paliar los efectos del conflicto y reclamaba el traspaso inmediato a la Generalidad de la gestión del aeropuerto de Barcelona.

Elecciones, investidura de J. Montilla (PSC) como presidente de la Generalidad y formación de un nuevo Gobierno Tripartito (PSC, ERC, ICV-EUA)

En las elecciones del 1 de noviembre repitieron cuatro de los cinco candidatos a la Presidencia de la Generalidad presentes en las elecciones de 2003 (A. Mas por CiU, J. L. Carod por ERC, J. Piqué por el PPC y J. Saura por ICV-EUA).

La novedad se encontraba en el PSC-CPC cuyo candidato, tras la retirada de P. Maragall, era J. Montilla, primer secretario del partido y ministro de Industria en el Gobierno del Estado. Los datos más relevantes arrojados por los resultados electorales son los siguientes: una participación del 56 % del censo con una disminución de 6 puntos con respecto a las elecciones autonómicas anteriores; la victoria por mayoría relativa en votos y escaños de CiU que pasa de 46 a 48 diputados; el retroceso en número de votos de todas las formaciones salvo ICV-EUA; el PSC-CPC pierde 5 escaños y se queda con 37, ERC retrocede 2 y obtiene 21 representantes y el PP pasa de 15 a 14 parlamentarios; ICV-EUA incrementa su representación de 9 a 12 diputados; la obtención de representación parlamentaria con 3 escaños de una nueva fuerza política, Ciutadans-Partit de la Ciutadania liderada por el abogado A. Rivera, con un discurso abiertamente crítico con el nacionalismo catalán y con la política lingüística de los sucesivos Gobiernos de la Generalidad.

A la vista de estos resultados la reedición del Gobierno Tripartito de izquierdas era parlamentariamente viable ya que las tres fuerzas políticas tenían mayoría absoluta en la Cámara al disponer de 70 escaños sobre un total de 135. La consecución del acuerdo resultó menos laboriosa que en el año 2003 y la primera materialización del mismo se produjo con la reelección de E. Benach (ERC) como presidente del Parlamento. La plena confirmación de la formación de un nuevo Gobierno Tripartito de izquierdas tuvo lugar en el Parlamento los días 23 y 24 de octubre con el debate de investidura y la elección de J. Montilla (PSC) como presidente de la Generalidad con 70 votos favorables (PSC-CPC, ERC, ICV-EUA) y 65 contrarios (CiU, PPC, Ciutadans). El nuevo presidente, nacido en Andalucía y llegado a Cataluña en las migraciones de los años sesenta del siglo XX, hizo una exposición programática en la que, sin desatender la necesidad del desarrollo del nuevo Estatuto, destacaba la prioridad otorgada a las actuaciones sociales para consolidar una sociedad del bienestar especialmente en los campos de la educación, la sanidad, la asistencia a las familias y a las personas en situación de dependencia.

La reedición del Gobierno Tripartito determinó una notable modificación de la organización gubernamental (Decreto 421/2006 y Decreto 476/2006) cuyos elementos más relevantes son los siguientes: el número de departamentos es de quince; el presidente de la Generalidad está al frente del departamento de la Presidencia; no se incluye la figura del consejero Primero; se crea el departamento de la Vicepresidencia con atribuciones, entre otras, en materia de relaciones internacionales, política lingüística, deporte y asuntos religiosos; se fusionan en un solo departamento los de Interior y de Relaciones Institucionales; se crea el departamento de Innovación con atribuciones en materia de comercio, industria, turismo e universidades; se suprimen las comisiones de Gobierno de Política Institucional, Economía, Políticas Sociales y Política Territorial. Un complemento fundamental para el nuevo marco de organización y funcionamiento del Gobierno es la reestructuración del departamento de Presidencia (Decreto 477/2006) que debe permitir al presidente de la Generalidad efectuar directamente, con el apoyo de sus inmediatos colaboradores (el secretario general del departamento, el director general de coordinación interdepartamental, el director general de análisis y prospectiva), el seguimiento y la coordinación de la actividad

gubernamental y de los diversos departamentos. Recuérdese que estas tareas en el anterior Gobierno Tripartito las desempeñaba el consejero Primero en virtud de competencias propias o por delegación del presidente de la Generalidad

En cuanto a la distribución de las quince carteras entre las tres fuerzas políticas integrantes del Gobierno Tripartito (Decretos 422/2006 y 423/2006) debe destacarse, en primer lugar, que al PSC le han correspondido ocho (Presidencia, Economía, Política Territorial, Justicia, Educación, Salud, Agricultura y Trabajo), a ERC cinco (Vicepresidencia, Gobernación, Cultura, Innovación y Acción Social) y a ICV dos (Interior y Medio Ambiente). En segundo lugar, cabe subrayar que, dado que el presidente de la Generalidad es también el titular del departamento de Presidencia, el número total de miembros del Gobierno es de quince, es decir, dos menos que en el anterior Gobierno Tripartito. En tercer lugar, puede observarse que el otorgamiento de una especial posición institucional al líder del segundo partido de la coalición gubernamental no se ha llevado a cabo utilizando las previsiones estatutarias y legales relativas a la figura del consejero Primero, sino creando el departamento de la Vicepresidencia y nombrando a J. L. Carod titular del mismo con las competencias indicadas anteriormente y a las que deben añadirse las de sustitución del presidente por ausencia, enfermedad, incapacidad o defunción. Nótese que en términos jurídicos el líder de ERC es el consejero del departamento de la Vicepresidencia y no el Vicepresidente de la Generalidad por cuanto esta última figura no está contemplada en el Estatuto ni en ninguna norma del ordenamiento catalán. Finalmente, se puede constatar también el incremento de responsabilidades atribuidas a ICV en el seno del Ejecutivo ya que el principal dirigente de esta formación política, J. Saura, pasa de ocupar un departamento sin apenas ámbitos de gestión —el de Relaciones Institucionales— a hacerse cargo del departamento de Interior.

Conflictividad jurídica

Aunque es algo superior a la del año precedente, 2006 tampoco ha registrado un volumen importante de conflictividad jurídica entre el Estado y la Generalidad. Así, ni el Parlamento de Cataluña ni el Gobierno de la Generalidad han presentado recursos de inconstitucionalidad contra leyes estatales, mientras que el presidente del Gobierno ha impugnado la Ley catalana 22/2005, de la comunicación audiovisual de Cataluña. En cuanto a los conflictos de competencia, el Estado no ha planteado ninguno y el Gobierno catalán un total de cuatro que se proyectan sobre las disposiciones estatales y materias siguientes: Orden 3441/2005 (subvenciones a municipios para programas en favor de la integración de inmigrantes); Resolución de 17 de octubre de 2005 de la Secretaría General de la Administración Pública (IV Acuerdo de Formación Continua en las Administraciones Públicas); Decreto 1336/2005 (autorización a la ONCE de la explotación de una lotería instantánea); Orden 892/2006 (subvenciones para programas de cooperación y voluntariado sociales con cargo a la asignación del IRPF). Por último cabe reseñar que cincuenta parlamentarios del Partido Popular han impugnado también la Ley catalana 22/2005 e igualmente la Ley 7/2006, del ejercicio de profesiones tituladas y de los colegios profesionales.

Disposiciones normativas

Leyes

El número total de leyes aprobadas durante el año 2006 ha sido de quince. Es una cifra inferior a la del año anterior –veintidós– y es un reflejo de la inestabilidad política en Cataluña ya reseñada anteriormente. Además, en este año la disolución del Parlamento inmediatamente después de las vacaciones parlamentarias de verano determinó que únicamente el primer periodo de sesiones resultara operativo para el ejercicio de la función legislativa. Estos factores también explican que en esta ocasión no haya podido aprobarse la Ley de Presupuestos para 2007. Aparece, en cambio, la Ley 15/2006, de concesión de un suplemento de crédito para las elecciones al Parlamento de Cataluña y de un crédito extraordinario para la ampliación de la Feria de Barcelona.

Del conjunto de leyes aprobadas deben destacarse aquellas que introducen una nueva regulación general en un ámbito determinado. Siguiendo el orden cronológico de promulgación pueden incluirse en este apartado las siguientes Leyes: la 1/2006, de la iniciativa legislativa popular; la 4/2006, ferroviaria; la 5/2006, del libro quinto del Código Civil de Cataluña, relativo a derechos reales; la 7/2006, del ejercicio de profesiones tituladas y de los colegios profesionales; la 8/2006, sobre las medidas de conciliación de la vida personal, familiar y laboral del personal al servicio de las Administraciones Públicas de Cataluña; la 13/2006, de prestaciones sociales de carácter económico.

La Ley 1/2006 introduce diversos cambios en la regulación existente sobre la iniciativa legislativa popular con la finalidad de facilitar la utilización de este instrumento de participación ciudadana en el ejercicio de la función legislativa.

En este sentido merecen subrayarse la ampliación de las personas legitimadas a los mayores de dieciséis años y a determinados extranjeros, la reducción del número mínimo de firmas a 50.000 y la prolongación del plazo de recogida de firmas hasta 120 días.

La Ley 4/2006 tiene como objeto la regulación sistemática de las infraestructuras ferroviarias y los servicios de transporte ferroviario integrados en el Sistema Ferroviario de Cataluña en el marco de las competencias de la Generalidad. Siguiendo pautas de la normativa europea se sigue el principio de separación en el ámbito ferroviario entre infraestructuras y servicios. Por lo que respecta a las infraestructuras se atribuye al Gobierno la planificación a través del Plan de Infraestructuras de Transporte de Cataluña (Decreto 310/2006), al ente Infraestructuras Ferroviarias de Cataluña (Decreto 308/2006) la administración de las mismas y a la Comisión de Regulación Ferroviaria el control de acceso a la red. En cuanto al servicio de transporte ferroviario es definido como un servicio de interés general y esencial para la comunidad que se presta bajo régimen de libre competencia sin perjuicio de que el Gobierno pueda declararlo de servicio público en determinados supuestos. La Ley incorpora también disposiciones en materia de seguridad en el transporte ferroviario, un catálogo de derechos y deberes de los usuarios del servicio y el régimen económico y tributario del sistema ferroviario.

La Ley 5/2006 supone un paso más en el proceso de modernización y de codificación del derecho civil catalán. Esta ley se proyecta sobre los derechos reales y aporta una regulación nueva de instituciones tan fundamentales en el derecho de cosas como la posesión, la propiedad y las situaciones de comunidad, especialmente la propiedad horizontal, e introduce la regulación del derecho de vuelo y de especialidades del derecho de hipoteca derivadas de las especificidades del derecho catalán. Al propio tiempo la ley refunde y modifica parcialmente la legislación aprobada anteriormente por el Parlamento de Cataluña en materia de derecho de cosas.

La Ley 7/2007 tiene dos objetivos fundamentales: por una parte, el establecimiento de los principios básicos del ejercicio de las profesiones tituladas entendiéndose por tales aquellas para cuyo ejercicio se requiere título universitario; por otra parte, la regulación de la organización asociativa de las profesiones tituladas. En relación con este último aspecto la Ley señala que los colegios profesionales, constituidos como corporaciones de derecho público con una base asociativa privada, son una organización reservada a las profesiones tituladas y que además cumplan una función de especial relevancia social. La creación de colegios profesionales es objeto de una regulación novedosa que combina la intervención del Parlamento y del Gobierno: la decisión le corresponde adoptarla al Gobierno mediante decreto pero previamente el Parlamento debe pronunciarse sobre la concurrencia del requisito legal de la especial relevancia social de la profesión en el caso concreto. Para las profesiones que no puedan constituir un colegio profesional la Ley prevé como alternativa la posible creación de asociaciones profesionales que no tienen el carácter de corporaciones de derecho público.

La Ley 8/2006 tiene por objeto facilitar y promover la conciliación de la vida personal, familiar y laboral de quienes se encuentran vinculados al servicio de la Administración de la Generalidad, de la Administración Local y del sector público de Cataluña, regulándose para ello excedencias, permisos y reducciones de jornada.

La Ley 13/2006 pretende atender y mitigar las situaciones de pobreza y de necesidad de aquellas personas residentes legalmente en Cataluña cuyos recursos se sitúan por debajo del índice de suficiencia que debe fijar cada año la Ley de Presupuestos. Dichas personas tendrán derecho a prestaciones sociales de carácter económico concedidas por la Generalidad.

Un segundo bloque de leyes corresponde a aquellas que introducen modificaciones en puntos muy determinados de la legislación vigente.

Entre ellas es preciso referirse, en primer lugar, a la Ley 12/2006, de medidas en medio ambiente y modificación de las Leyes 3/1988 y 22/2003, relativas a la protección de los animales, de la Ley 12/1985, de espacios naturales, de la Ley 9/1995, de acceso motorizado al medio natural, y de la Ley 4/2004, relativa al proceso de adecuación de las actividades de incidencia ambiental. El título y el contenido de la ley obligan a una primera reflexión a la vista del artículo 101 del nuevo Reglamento del Parlamento de 2006 que exige que las iniciativas legislativas tengan un objeto material determinado y homogéneo. Al respecto cabe señalar que el objeto aparece claramente determinado en el título de la Ley y tiene

una relativa homogeneidad material al proyectarse sobre ámbitos englobables en términos generales bajo la rúbrica del medio ambiente. Aun cuando esta última apreciación puede ser discutible, debe subrayarse que la previsión reglamentaria citada parece haber surtido un cierto efecto. En cuanto al contenido las principales modificaciones aportadas por la Ley 12/2006 se refieren a los aspectos siguientes: abandono de animales de compañía; métodos de control y de caza de determinadas aves y roedores; incorporación de figuras de protección de la normativa europea en materia de hábitats naturales; acceso motorizado al medio natural de personas con movilidad reducida o deportistas; medidas sobre el procedimiento de evaluación de impacto ambiental de proyectos.

En este segundo apartado debe mencionarse la Ley 14/2006, que modifica el texto refundido de la Ley de cajas de ahorro establecido por el Decreto Legislativo 1/1994. El cambio coyunturalmente más relevante introducido por la Ley es la posibilidad de la prórroga del mandato de los presidentes pero mayor alcance general tienen las previsiones sobre el destino de la obra social de las cajas, el reforzamiento de la representatividad de los órganos de gobierno y la creación en el Departamento de Economía de la Generalidad del Registro de Altos Cargos y consejeros Generales de las Cajas de Ahorro.

Finalmente, cabe reseñar dos leyes que modifican aspectos muy concretos de la legislación catalana de régimen local. La Ley 9/2006 da una nueva redacción a la regulación de la elección de la presidencia de las entidades municipales descentralizadas contenida en el Decreto Legislativo 2/2003. Por su parte la Ley 11/2006 modifica la Carta Municipal de Barcelona para adaptar dicha norma a la legislación sobre símbolos de los entes locales.

Por último, deben consignarse cuatro leyes que, a pesar de su diferente alcance, pueden ser consideradas de carácter instrumental: la Ley 2/2006, del Plan Estadístico de Cataluña, que regula este instrumento de periodicidad cuatrienal para la ordenación y la planificación de la estadística de interés de la Generalidad; la Ley 3/2006, de creación del Fondo de Acción Territorial de la Educación Superior, contempla este mecanismo financiero y de cohesión territorial con el objeto de contribuir a la financiación de actuaciones llevadas a cabo por las universidades; la Ley 6/2006, de creación de la Agencia Catalana de la Juventud, que constituye una entidad de derecho público con el fin ejecutar diversas políticas públicas destinadas a los jóvenes; la Ley 10/2006, de prestación de los servicios de inspección en materia de seguridad industrial, cuya principal virtualidad es la previsión de una prórroga de dieciocho meses para los operadores por concesiones de inspección técnica de vehículos y de instalaciones industriales.

Decretos

Entre los decretos deben destacarse los que suponen un desarrollo directo y general de leyes aprobadas por el Parlamento. En este sentido es preciso mencionar, en primer lugar, cuatro decretos en el ámbito de la política territorial y de medio ambiente: el Decreto 305/2006 aprueba el Reglamento de la Ley de Urbanismo (texto refundido del Decreto Legislativo 1/2005) y contempla los princi-

pios de la acción pública urbanística y los diferentes instrumentos de planeamiento urbanístico; el Decreto 343/2006, que desarrolla la Ley 8/2005, regula los estudios e informes de impacto e integración paisajística; el Decreto 398/2006 que desarrolla la Ley 16/2005 en lo concerniente a la oficialidad y al uso de los servicios cartográficos y a las relaciones interadministrativas y a la planificación en materia de información geográfica; el Decreto 380/2006 despliega el texto refundido de la legislación en materia de aguas (Decreto Legislativo 3/2003) y regula la planificación hidrológica del Distrito de la Cuenca Fluvial de Cataluña.

En segundo lugar, merece subrayarse el desarrollo reglamentario de la Ley 18/2005, de equipamientos comerciales, a través de los Decretos 378 y 379 de 2006: el primero de estos decretos regula los diversos tipos de establecimientos comerciales y el segundo aprueba el plan territorial sectorial como instrumento para la ordenación de los equipamientos comerciales en el territorio de Cataluña.

En tercer lugar, cabe consignar los decretos dictados en materia de agricultura y ganadería. El Decreto 285/2006 desarrolla la Ley 14/2003, de calidad agroalimentaria, y regula las denominaciones de origen protegidas, las indicaciones geográficas protegidas y otros distintivos de origen y de calidad de Cataluña. Por su parte, el Decreto 32/2006 despliega un aspecto organizativo de la Ley 2/2005, concretamente la Junta Arbitral de Contratos de Integración como órgano encargado de dirimir los conflictos suscitados en virtud de este tipo de contratos siempre que en los mismos exista cláusula de sumisión arbitral.

Como última referencia de este primer bloque de disposiciones reglamentarias puede incluirse el Decreto 69/2006 que regula la organización y el funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora, el órgano consultivo del Gobierno de la Generalidad regulado por la Ley 5/2005.

En el ámbito de la sanidad destacan una serie de decretos con voluntad planificadora a través de la creación de «Planes Directores» que definen directrices y objetivos en las actuaciones sobre enfermedades de cáncer (Decreto 27/2006), enfermedades del aparato circulatorio (Decreto 28/2006), investigación de ciencias de la salud (Decreto 29/2006), salud mental y adicciones (Decreto 30/2006), atención a personas de la tercera edad y enfermedades neurodegenerativas (Decreto 39/2006) y salud de la población inmigrante (Decreto 40/2006). Por su parte, con funciones de planificación y coordinación de las actuaciones en relación con la donación de sangre el Decreto 298/2006 regula la Red de Hemoterapia y crea el Sistema de Hemovigilancia de Cataluña.

También en el terreno educativo se encuentran disposiciones reglamentarias relevantes. Así, el Decreto 279/2006 establece los derechos y deberes del alumnado y regula la convivencia en los centros educativos con expresa previsión de la mediación como proceso educativo de gestión de conflictos, mientras que el Decreto 282/2006 establece el régimen jurídico del primer ciclo de la educación infantil con especificación de las competencias educativas a alcanzar por los alumnos y los requisitos de los centros comúnmente denominados guarderías.

La atención a la infancia ha sido igualmente objeto de regulación jurídica a través de otras disposiciones: el Decreto 75/2006 supone un desarrollo específico de la Ley 8/1995 en el ámbito sancionador y prevé las infracciones y sancio-

nes en relación con imágenes, mensajes u objetos que puedan perjudicar la formación de la personalidad de niños y adolescentes; el Decreto 129/2006 regula el Observatorio de los Derechos de la Infancia como órgano asesor de la Administración de la Generalidad en esta materia.

En el ámbito de las políticas de medio ambiente y de vivienda destacan dos decretos. Por una parte, el Decreto 257/2006 regula las condiciones de transmisión de viviendas de protección oficial de promoción pública con el fin de evitar ventas irregulares y el paso de dichas viviendas al mercado libre. Por otra parte, el Decreto 21/2006 supone la incorporación de una normativa con criterios de ecoeficiencia destinada a que las nuevas edificaciones y los edificios rehabilitados no derrochen agua ni energía. El Decreto impulsa la utilización de la energía solar y establece los parámetros de ecoeficiencia que deben respetar los edificios en materia de agua, energía, materiales y sistemas constructivos y residuos.

Por último, cabe reseñar que se ha continuado completando el desarrollo de la Carta Municipal de Barcelona con la constitución del Consorcio de Servicios Sociales de Barcelona, integrado por la Generalidad y el Ayuntamiento e instrumentado en este caso a través del Decreto 113/2006.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total Diputados: 135

Composición a 1-I-2006:

Convergència i Unió: 46

Socialista-Ciutadans pel Canvi: 42

Esquerra Republicana de Catalunya: 23

Popular de Catalunya: 15

Iniciativa per Catalunya Verds-Esquerra Alternativa: 9

El Parlamento fue disuelto y se convocaron elecciones de acuerdo con el Decreto 340/2006, de 7 de septiembre, de convocatoria de elecciones al Parlamento de Cataluña y de su disolución (DOGC, nº 4715, 08.09.2006). Las elecciones tuvieron lugar el 16 de noviembre de 2006.

Composición a 31-XII-2006:

Convergència i Unió: 48

Socialista-Ciutadans pel Canvi: 37

Esquerra Republicana de Catalunya: 21

Popular de Catalunya: 14

Iniciativa per Catalunya Verds-Esquerra Unida i Alternativa: 12

*Mixt**: 3

La sesión constitutiva del Parlamento tuvo lugar el 17 de noviembre de 2006 (DSPC, P, 1, 17.11.2006; BOPC, nº 1, de 22.11.2006). Las elecciones del presidente y la Mesa del Parlamento arrojaron el siguiente resultado:

Presidente: Ernest Benach (ERC)

Vicepresidente primero: Higiní Clotas (SCC)

Vicepresidente segundo: Ramon Camp (CiU)

* Integrado por los diputados de Ciutadans-Partit de la Ciutadania.

Secretaria primera: Lidia Santos (SCC)
 Secretario segundo: Antoni Castellà (CiU)
 Secretario tercero: Jordi Miralles (ICV-EUiA)
 Secretario cuarto: Rafel Luna (PPC)

Estructura del Gobierno

Número de consejerías: 15

Presidente: José Montilla (PSC)

Departamento de la Vicepresidencia: Josep Lluís Carod-Rovira (ERC)

Departamento de Interior, Relaciones Institucionales y Participación: Joan Saura (ICV)

Departamento de Economía y Finanzas: Antoni Castells (PSC)

Departamento de Gobernación y Administraciones Públicas: Joan Puigcercós (ERC)

Departamento de Política Territorial y Obras Públicas: Joaquim Nadal (PSC)

Departamento de Justicia: Montserrat Tura (PSC)

Departamento de Educación: Ernest Maragall (PSC)

Departamento de Cultura y Medios de Comunicación: Joan Manuel Tresserres (independiente propuesto por ERC)

Departamento de Salud: Marina Geli (PSC)

Departamento de Agricultura, Alimentación y Acción Rural: Joaquim Llena (PSC)

Departamento de Trabajo: Mar Serna (independiente propuesta por PSC)

Departamento de Innovación, Universidades y Empresa: Josep Huguet (ERC)

Departamento de Acción Social y Ciudadanía: Carme Capdevila (ERC)

Departamento de Medio Ambiente y Vivienda: Francesc Baltasar (ICV)

Tipo de Gobierno

Por apoyo parlamentario: mayoritario.

Grupos parlamentarios y número de diputados que lo apoyan: SCC, ERC, ICV-EUiA: 70 diputados.

Composición del Gobierno: de coalición, integrado por las siguientes formaciones políticas: PSC (presidente y 7 consejerías), ERC (5 consejerías), ICV (2 consejerías).

Cambios en el Gobierno

Decreto 77/2006, de 20 de abril, de cese del señor Joan Carretero i Grau como consejero de Gobernación y Administraciones Públicas (DOGC núm. 4618, 21.04.2006).

Decreto 78/2006, de 20 de abril, por el que se nombra al señor Xavier Vendrell i Segura consejero de Gobernación y Administraciones Públicas (DOGC núm. 4618, 21.04.2006).

Decreto 79/2006, de 20 de abril, de cese de la señora Caterina Mieras i Barceló como consejera de Cultura (DOGC núm. 4618, 21.04.2006).

Decreto 80/2006, de 20 de abril, por el que se nombra al señor Ferran Mascarell i Canalda consejero de Cultura (DOGC núm. 4618, 21.04.2006).

Decreto 81/2006, de 20 de abril, de cese del señor Antoni Siurana i Zaragoza como consejero de Agricultura, Ganadería y Pesca (DOGC núm. 4618, 21.04.2006).

Decreto 82/2006, de 20 de abril, de nombramiento del señor Jordi William Carnes i Ayats como consejero de Agricultura, Ganadería y Pesca (DOGC núm. 4618, 21.04.2006).

Decreto 83/2006, de 20 de abril, de cese del señor Josep Maria Rañé i Blasco como consejero de Trabajo e Industria (DOGC núm. 4618, 21.04.2006).

Decreto 84/2006, de 20 de abril, por el que se nombra al señor Jordi Valls i Riera consejero de Trabajo e Industria (DOGC núm. 4618, 21.04.2006).

Decreto 85/2006, de 20 de abril, de cese del señor Salvador Milà i Solsona como consejero de Medio Ambiente y Vivienda (DOGC núm. 4618, 21.04.2006).

Decreto 86/2006, de 20 de abril, por el que se nombra al señor Francesc Baltasar i Albesa consejero de Medio Ambiente y Vivienda (DOGC núm. 4618, 21.04.2006).

Decreto 87/2006, de 20 de abril, de cese del señor Carles Solà i Ferrando como consejero de Universidades, Investigación y Sociedad de la Información (DOGC núm. 4618, 21.04.2006).

Decreto 88/2006, de 20 de abril, por el que se nombra al señor Manel Balcells i Díaz consejero de Universidades, Investigación y Sociedad de la Información (DOGC núm. 4618, 21.04.2006).

Decreto 132/2006, de 11 de mayo, de cese del señor Josep Bargalló Valls como consejero primero y consejero de la Presidencia y de asunción de competencias por el presidente de la Generalidad (DOGC núm. 4632,12.05.2006).

Decreto 133/2006, de 11 de mayo, de cese del señor Xavier Vendrell i Segura como consejero de Gobernación y Administraciones Públicas (DOGC núm. 4632,12.05.2006).

Decretò 134/2006, de 11 de mayo, de cese de la señora Marta Cid i Pañella como consejera de Educación (DOGC núm. 4632,12.05.2006).

Decreto 135/2006, de 11 de mayo, de cese del señor Josep Huguet i Biosca como consejero de Comercio, Turismo y Consumo (DOGC núm. 4632, 12.05.2006).

Decreto 136/2006, de 11 de mayo, de cese de la señora Anna Simó i Castelló como consejera de Bienestar y Familia (DOGC núm. 4632, 12.05.2006).

Decreto 137/2006, de 11 de mayo, de cese del señor Manel Balcells i Díaz como consejero de Universidades, Investigación y Sociedad de la Información (DOGC núm. 4632, 12.05.2006).

Decreto 138/2006, de 11 de mayo, de asignación de funciones de consejero de Gobernación y Administraciones Públicas al consejero de Relaciones Institucionales y Participación (DOGC núm. 4632, 12.05.2006).

Decreto 139/2006, de 11 de mayo, de asignación de funciones de consejero de Educación a la consejera de Salud (DOGC núm. 4632, 12.05.2006).

Decreto 140/2006, de 11 de mayo, de asignación de funciones de consejero de Comercio, Turismo y Consumo al consejero de Economía y Finanzas (DOGC núm. 4632, 12.05.2006).

Decreto 141/2006, de 11 de mayo, de asignación de funciones de consejero de Bienestar y Familia a la consejera de Salud (DOGC núm. 4632, 12.05.2006).

Decreto 142/2006, de 11 de mayo, de asignación de funciones de consejero de Universidades, Investigación y Sociedad de la Información al consejero de Economía y Finanzas (DOGC núm. 4632, 12.05.2006).

Decreto 143/2006, de 13 de mayo, de creación, denominación y determinación del ámbito de competencia de los departamentos de la Administración de la Generalidad de Cataluña (DOGC núm. 4633A, 15.05.2006).

Decreto 144/2006, de 13 de mayo, por el que se nombra al señor Joaquim Nadal i Farreras consejero de la Presidencia (DOGC núm. 4633A, 15.05.2006).

Decreto 145/2006, de 13 de mayo, por el que se nombra al señor Xavier Sabaté i Ibarz consejero de Gobernación y Administraciones Públicas (DOGC núm. 4633A, 15.05.2006).

Decreto 146/2006, de 13 de mayo, por el que se nombra al señor José Manuel del Pozo i Álvarez consejero de Educación y Universidades (DOGC núm. 4633A, 15.05.2006).

Decreto 147/2006, de 13 de mayo, por el que se nombra a la señora Carme Figueras i Siñol consejera de Bienestar y Familia (DOGC núm. 4633A, 15.05.2006).

Decreto 421/2006, de 28 de noviembre, de creación, denominación y determinación del ámbito de competencia de los departamentos de la Administración de la Generalidad de Cataluña (DOGC núm. 4771, 29.11.2006).

Decreto 422/2006, de 28 de noviembre, por el que se nombra al señor Josep-Lluís Carod-Rovira consejero de la Vicepresidencia de la Generalidad de Cataluña y se le delegan varias funciones (DOGC núm. 4771, 29.11.2006).

Decreto 423/2006, de 28 de noviembre, por el que se nombra a los consejeros y consejeras de los departamentos de la Generalidad de Cataluña (DOGC núm. 4771, 29.11.2006).

Investidura, Moción de censura y cuestión de confianza

Resolución 1/VIII del Parlamento de Cataluña, por la que es investido presidente de la Generalidad el M. H. Sr. José Montilla Aguilera (DSPC-P, 2 y 3, 23 y 24.11.2006; BOPC, 3, 27.11.2006).

Mociones de reprobación

Ninguna

Debates y resoluciones más importantes

Comparecencia del presidente de la Generalidad ante la Comisión de Organización y Administración de la Generalidad y Gobierno Local para informar de la remodelación del Gobierno (DSPC-C, nº 345, 08.05.2006; BOPC, nº 334, 15.05.2006).

Comparecencia del presidente de la Generalidad ante la Comisión de Organización y Administración de la Generalidad y Gobierno Local para dar cuenta de la creación, la denominación y la determinación del ámbito de competencia de los departamentos de la Administración de la Generalidad (DSPC-C, nº 361, 31.05.2006; BOPC, nº 346, 06.06.2006).

Sesiones informativas de la Diputación Permanente para que el consejero de la Presidencia y de Política Territorial y Obras Públicas, el consejero de Economía y Finanzas, la consejera de Interior, el consejero de Trabajo e Industria y la consejera de Salud informen sobre la actuación del Gobierno ante los hechos sucedidos en el aeropuerto de Barcelona el 28 de julio de 2006 (DSPC-D, nº 2, 02.08.2006; BOPC, nº 374, 03.08.2006).

Resolución 447/VII del Parlamento de Cataluña, sobre las consecuencias de los hechos sucedidos en el aeropuerto de Barcelona el 28 de julio de 2006, sobre el resarcimiento a los afectados y sobre las gestiones para normalizar la actividad y para que la Generalidad obtenga la gestión integral del mismo (DSPC-D, nº 3, 11.08.2006; BOPC, nº 376, 14.08.2006).

Comparecencia del delegado del Gobierno del Estado en Cataluña ante la Diputación Permanente para que informe de las actuaciones llevadas a cabo para abordar las consecuencias de la huelga que afectó al aeropuerto de Barcelona el 28 de julio de 2006 (DSPC-D, nº 4, 29.08.2006; BOPC, nº 377, 07.09.2006).

Comparecencia del presidente de la Generalidad ante la Comisión de Asuntos Institucionales para dar cuenta de la creación y la determinación del número, las

denominaciones y los ámbitos de competencias de los departamentos de la Administración de la Generalidad de Cataluña establecidos por el Decreto 421/2006, de 28 de noviembre (DSPC-C, nº 22, 15.12.2006; BOPC, nº 11, 21.12.2006).

Reformas del Reglamento Parlamentario

Ninguna

Normas interpretativas y supletorias del Reglamento

Ninguna

Instituciones similares al Consejo Consultivo, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo

Consejo Consultivo

Elecciones de miembros:

Resolución 404/VII del Parlamento de Cataluña, por la que se designa un miembro del Consejo Consultivo de la Generalidad (DSPC-C, 340, 27.04.2006 y DSPC-P, nº 76, 19.05.2006; BOPC, nº 342, 29.05.2006).

Decreto 260/2006, de 13 de junio, de nombramiento de la señora Antònia Aguiló i Agüero consejera del Consejo Consultivo de la Generalidad (DOGC nº 4656, 16.06.2006).

Decreto 291/2006, de 4 de julio, de nombramiento del señor Pere Jover i Presa como presidente del Consejo Consultivo de la Generalidad (DOGC nº 4670, 06.07.2006).

Dictámenes emitidos a solicitud del Parlamento de Cataluña:

Dictamen núm. 271, en relación con el Dictamen de la Comisión de Justicia, Derecho y Seguridad Ciudadana sobre el Proyecto de ley de ejercicio de profesiones tituladas y colegios profesionales (BOPC, nº 311, 27.03.2006).

Dictamen núm. 272, respecto al Dictamen de la Comisión de Industria, Energía, Comercio y Turismo sobre el Proyecto de ley de seguridad industrial (BOPC, nº 340, 24.05.2006).

Dictamen núm. 273, respecto al Dictamen de la Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca sobre el Proyecto de ley de contratos de cultivo (BOPC, nº 370, 24.07.2006).

Dictamen núm. 274, respecto al Dictamen de la Comisión de Organización y Administración de la Generalidad y Gobierno Local sobre el Proyecto de ley de creación de la Oficina Antifraude de Cataluña (BOPC, nº 371, 31.07.2006).

Dictamen núm. 275, respecto al Dictamen de la Comisión de Justicia, Derecho y Seguridad Ciudadana sobre el Proyecto de ley de creación del Instituto de Seguridad de Cataluña (BOPC, nº 371, 31.07.2006).

Dictamen núm. 276, en relación con el Proyecto de ley de modificación de la Ley 7/2003, de 25 de abril, de protección de la salud (BOPC, nº 371, 31.07.2006).

Dictamen núm. 277, en relación con el Dictamen de la Comisión de Política Social sobre el Proyecto de ley de creación del Consejo de Relaciones Laborales de Cataluña y las enmiendas reservadas para defender en el Pleno (BOPC, nº 376, 14.08.2006).

Dictámenes emitidos a solicitud del Gobierno:

Ninguno

Dictámenes emitidos a solicitud de corporaciones locales:

Ninguno

Sindicatura de Cuentas

Elecciones de miembros:

Resolución 4/VIII del Parlamento de Cataluña, por la que se designan tres síndicos de la Sindicatura de Cuentas (DSPC-C, nº 25, 20.12.2006 y DSPC-P, nº 5, 21.12.2006; BOPC, nº 12, 27.12.2006).

Informes:

Resolución 352/VII del Parlamento de Cataluña, por la que se aprueba el Informe de fiscalización 27/2002-C: Consorcio para la Normalización Lingüística. Ejercicio 2001 (DSPC-C, nº 290, 09.02.2006; BOPC, nº 292, 20.02.2006).

Resolución 353/VII del Parlamento de Cataluña, por la que se aprueba el informe de fiscalización 3/2003-C: Centro Internacional de Métodos Numéricos de Ingeniería. Ejercicio 2001 (DSPC-C, nº 290, 09.02.2006; BOPC, nº 292, 20.02.2006).

Resolución 354/VII del Parlamento de Cataluña, por la que se aprueba el informe de fiscalización 7/2003-C: Inversiones reales y transferencias de capital de la Dirección General de Patrimonio Natural y del Medio Físico. Ejercicio 2001 (DSPC-C, nº 290, 09.02.2006; BOPC, nº 292, 20.02.2006).

Resolución 355/VII del Parlamento de Cataluña, por la que se aprueba el informe de fiscalización 5/2004: Autoridad del Transporte Metropolitano (ATM). Ejercicios 2001 y 2002 (DSPC-C, nº 290, 09.02.2006; BOPC, nº 292, 20.02.2006).

Resolución 356/VII del Parlamento de Cataluña, por la que se aprueba el informe de fiscalización 21/2004 sobre las contrataciones y los gastos efectuados por la Generalidad de Cataluña y las administraciones locales con Europraxis Consulting Holding SL, Europraxis Consulting SA, Comopraxis SA y Indra. Ejercicios 1996-2002, y se hacen diversas observaciones (DSPC-C, nº 290, 09.02.2006; BOPC, nº 292, 20.02.2006).

Procedimiento relativo al Informe de fiscalización 19/2004: Subdirección General de Riesgos y Seguros. Fiscalización de eficacia. Ejercicio 2003 (BOPC, nº 294, 22.02.2006).

Procedimiento relativo al Informe de fiscalización 25/2004: Cuenta de operaciones de la tesorería de la Administración General de la Generalidad. Ejercicio 2002 (BOPC, nº 294, 22.02.2006).

Procedimiento relativo al Informe de fiscalización 27/2004: Instituto Catalán de Finanzas Holding, SA. Ejercicios 2002 y 2003 (BOPC, nº 294, 22.02.2006).

Procedimiento relativo al Informe de fiscalización 3/2005: Turismo Juvenil de Cataluña, SA (Tujuca). Ejercicio 2003 (BOPC, nº 294, 22.02.2006).

Procedimiento relativo al Informe de fiscalización 4/2005: Corporación Catalana de Radio y Televisió (CCRTV). Ejercicios 2002 y 2003 (BOPC, nº 294, 22.02.2006).

Procedimiento relativo al Informe de fiscalización 8/2005: Agencia de Evaluación de Tecnología e Investigación Médicas (AATRM). Ejercicio 2003 (BOPC, nº 294, 22.02.2006).

Procedimiento relativo al Informe de fiscalización 10/2005: Entidad Autónoma del Diario Oficial y de Publicaciones (EADOP). Costes. Ejercicio 2003 (BOPC, nº 294, 22.02.2006).

Procedimiento relativo al Informe de fiscalización 11/2005: Instituto Catalán del Suelo (Incasol). Ejercicios 2001 y 2002 (BOPC, nº 294, 22.02.2006).

Procedimiento relativo al Informe de fiscalización 13/2005: Subvenciones a la integración sociolaboral, del Departamento de Bienestar y Familia. Ejercicio 2003 (BOPC, nº 294, 22.02.2006).

Procedimiento relativo al Informe de fiscalización 18/2005: Centro de Estudios Jurídicos y Formación Especializada. Sistemas y procedimientos. Ejercicio 2004 (BOPC, nº 294, 22.02.2006).

Resolución 374/VII del Parlamento de Cataluña, por la que se aprueba el Informe de fiscalización 7/2005: Elecciones al Consejo General de Aran de 25 de mayo de 2003. Contabilidades y subvenciones electorales (DSPC-C, nº 304, 07.03.2006; BOPC, nº 311, 27.03.2006).

Resolución 375/VII del Parlamento de Cataluña, por la que se aprueba el informe de fiscalización 9/2005: Elecciones a cámaras agrarias celebradas el 1 de diciembre de 2002. Subvenciones para gastos electorales (DSPC-C, nº 304, 07.03.2006; BOPC, nº 311, 27.03.2006).

Resolución 376/VII del Parlamento de Cataluña, por la que se aprueba el Informe de fiscalización 19/2005, elecciones al Parlamento de Cataluña celebradas el 16 de noviembre de 2003: contabilidades y subvenciones electorales (BOPC, nº 294, 22.02.2006; DSPC-C, nº 304, 07.03.2006; BOPC, nº 311, 27.03.2006).

Procedimiento relativo al Informe de fiscalización 3/2006, Ingresos por tasas del Departamento de Salud, ejercicios 2002-2004 (BOPC, nº 324, 19.04.2006).

Procedimiento relativo al Informe de fiscalización 4/2006: Autoridad del Transporte Metropolitano (ATM). Ejercicio 2003 (BOPC, 351, 14.06.2006).

Memoria de la Sindicatura de Cuentas, ejercicio 2002 (conocimiento: BOPC, nº 377, 07.09.2006).

Memoria de la Sindicatura de Cuentas, ejercicio 2003 (conocimiento: BOPC, nº 377, 07.09.2006).

Procedimiento relativo al Informe de fiscalización 13/2006: Agencia Catalana del Agua (ACA). Ejercicio 2003 (BOPC, nº 8, 15.12.2006).

Procedimiento relativo al Informe de fiscalización 17/2006: Gestión de Infraestructuras, SA (GISA). Ejercicios 2001 y 2002 (BOPC, nº 8, 15.12.2006).

Procedimiento relativo al Informe de fiscalización 18/2006: Gestión de Infraestructuras, SA (GISA). Ejercicio 2003 (BOPC, nº 8, 15.12.2006).

Procedimiento relativo al Informe de fiscalización 20/2006: Agencia Catalana del Agua (ACA). Ejercicio 2004 (BOPC, nº 8, 15.12.2006).

Procedimiento relativo al Informe 2/2004 sobre la Cuenta general de las corporaciones locales correspondiente al ejercicio de 2003 (BOPC, nº 377, 07.09.2006).

Resolución 443/VII del Parlamento de Cataluña, por la que se aprueba la Cuenta general de la Generalidad de Cataluña correspondiente al año 2003 (BOPC, nº 294, 22.02.2006; DSPC-P, nº 78, 22.06.2006; BOPC, nº 358, 26.06.2006).

Procedimiento relativo al Informe de fiscalización 22/2004: Incumplimientos en el envío de la documentación de la Cuenta general por parte de los ayuntamientos. Ejercicios 1998-2002 (DSPC-C, nº 324, 04.04.2006; BOPC, nº 322, 18.04.2006).

Procedimiento relativo al Informe de fiscalización 23/2004: Instituto Municipal de Parques y Jardines del Ayuntamiento de Barcelona. Ejercicio 1997-2001 (DSPC-C, nº 287, 07.02.2006; BOPC, nº 290, 13.02.2006).

Procedimiento relativo al Informe de fiscalización 24/2004: Análisis de las cuentas generales de los municipios. Ejercicio 2001 (DSPC-C, nº 324, 04.04.2006; BOPC, nº 322, 18.04.2006).

Procedimiento relativo al Informe 2/2003: Cuenta general de las corporaciones locales. Ejercicio 2002 (DSPC-C, nº 324, 04.04.2006; BOPC, nº 322, 18.04.2006).

Memoria y cuenta de la Sindicatura de Cuentas correspondiente al ejercicio 2004 (BOPC, nº 294, 22.02.2006; conocimiento BOPC, nº 377, 07.09.2006).

Procedimiento relativo al Informe de fiscalización 21/2005: Ayuntamiento de Barcelona. Ejercicio 2003 (BOPC, nº 307, 20.03.2006, corrección de erratas BOPC, nº 311, 28.03.2006; conocimiento BOPC, nº 325, 24.04.2006).

Memoria y cuenta de la Sindicatura de Cuentas correspondiente al ejercicio 2005 (BOPC, nº 342, 29.05.2006; conocimiento BOPC, nº 357, 26.06.2006).

Procedimiento relativo al Informe de fiscalización 10/2006: Diputación de Tarragona. Ejercicio 2003 (BOPC, nº 365, 10.07.2006; conocimiento BOPC, nº 377, 07.09.2006).

Procedimiento relativo al Informe de fiscalización 11/2006: Diputación de Barcelona. Ejercicio 2003 (BOPC 365, 10.07.2006, conocimiento BOPC, nº 370, 20.09.2006).

Procedimiento relativo al Informe de fiscalización 22/2006: Gastos en asistencia hospitalaria con medios ajenos. Ejercicio 2003 (BOPC, nº 13, 28.12.2006).

Procedimiento relativo al Informe de fiscalización 23/2006, relativo al Instituto Catalán del Suelo, correspondiente al 2003 (BOPC, nº 13, 28.12.2006).

Síndic de Greuges

Elecciones de miembros:

Resolución 409/VII del Parlamento de Cataluña, por la que se da la conformidad al Síndic de Greuges para designar al adjunto para la defensa de los derechos de los niños (DSPC-C, nº 359, 26.05.2006; BOPC, nº 354, 19.06.2006, BOPC, nº 367, 17.07.2006).

Informes:

Informe extraordinario y recomendaciones del Síndic de Greuges sobre la situación de los menores inmigrados solos (BOPC, nº 285, 06.02.2006)

Debate en comisión: DSPC-C, nº 293, 10.01.2006

Informe extraordinario del Síndic de Greuges titulado «El acceso a Internet mediante la conexión de banda ancha: un derecho que es preciso universalizar» (BOPC, nº 360, 03.07.2006).

Debate en comisión: DSPC-C, nº 379, 05.07.2006.

Informe extraordinario del Síndic de Greuges sobre convivencia y conflictos en los centros educativos (BOPC, nº 14, 28.12.2006).

Informe del Síndic de Greuges al Parlamento de Cataluña correspondiente al año 2005 (BOPC, nº 306, 17/03/2006).

Debate en comisión: DSPC-C, nº 325, 05/04/2006.

Debate en el Pleno: DSPC-P, nº 74, 20/04/2006.

COMUNIDAD VALENCIANA

Lluís Aguiló Lúcia

Rasgos generales

Durante el año 2006 destacan en la Comunitat Valenciana dos acontecimientos como son la aprobación de la reforma del Estatuto de Autonomía y el trágico accidente del metro de Valencia.

Después de la tramitación por las Cortes Generales de la reforma del Estatuto éste había sido modificado en algunos preceptos por lo que, de acuerdo con el procedimiento especial de reforma del Estatuto valenciano –diferente de los demás– el texto volvió a Les Corts y el 27 de marzo mediante su Resolución 215/VI la Cámara dió su conformidad a todas las modificaciones introducidas por las Cortes Generales.

De esta manera, mediante la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril (BOE de 11 de abril), se aprobó la reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana.

El Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana ha sido el primero aprobado por las Cortes Generales en el actual proceso de modificación de los Estatutos de Autonomía mediante la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana.

En cuanto a su contenido y estructura supone un Estatuto más amplio al constar de 81 artículos, estructurados en 10 títulos y contiene, además, cuatro disposiciones adicionales, cinco disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y una disposición final.

En el Título I, que define las características propias de la Comunitat Valenciana, cabe destacar el artículo 1º que se refiere a ésta como una nacionalidad histórica y el reconocimiento y actualización del derecho foral, no solamente del derecho civil, en los artículos 7 y 49.1 y 2, y en la disposición transitoria tercera.

Asimismo, en cuanto a la lengua hay que destacar la nueva regulación del artículo 6º, en el que por primera vez se declara que la lengua propia de la Comunitat Valenciana es el valenciano y que la Acadèmia Valenciana de la Llengua es la institución normativa del idioma valenciano.

A la Acadèmia Valenciana de la Llengua además se dedica el artículo 41, que le encomienda la función de determinar y elaborar, en su caso, la normativa lingüística del idioma valenciano y en la que se establece que la normativa lingüís-

tica de l'AVL es de aplicación obligatoria en todas las administraciones públicas de la Comunitat Valenciana.

Cabe destacar también un Título II nuevo que se refiere a los derechos de los valencianos. El artículo 10 prevé la existencia de una futura Carta de Derechos Sociales y además se regulan una serie de derechos de diferente tipo, como es el caso del artículo 14 que se refiere a los derechos y las necesidades de las personas que han sufrido daños causados por catástrofes naturales y sobrevenidas, o el artículo 17, que es el que garantiza el derecho a disponer del abastecimiento de agua de calidad reconociéndose igualmente el derecho de redistribución de los sobrantes de aguas de las cuencas excedentarias atendiendo a criterios de sostenibilidad de acuerdo con la Constitución y la legislación estatal.

Desde el punto de vista institucional hay que destacar que el artículo 20 incluye una relación exhaustiva de las instituciones que integran la Generalitat a las que se incorporan las dos que han sido creadas después de la aprobación del anterior Estatuto de 1982: la Acadèmia Valenciana de la Llengua y el Consell Jurídic Consultiu. Además, de conformidad con el artículo 44.5 del Estatuto, el desarrollo legislativo del conjunto de las instituciones de la Generalitat requerirá para su aprobación una mayoría de tres quintas partes de la Cámara.

Por lo que se refiere concretamente a Les Corts cabe señalar el aumento del número de diputados, estableciéndose en el artículo 23.1 un mínimo de 99 y la desaparición del límite específico del 5% al que ya no se hace referencia en el artículo 23.2, aunque en el mismo se indica que será la Ley Electoral la que fijará cuál sea este límite de votos necesarios en el conjunto de la Comunitat para que una fuerza política pueda acceder a Les Corts.

En cuanto al President del Consell lo más importante es el artículo 28.4 que introduce el derecho de disolución anticipada de Les Corts sin ningún tipo de límite, si bien la disposición transitoria cuarta establece que el ejercicio de esta facultad queda pospuesto a partir de las elecciones del año 2007.

También desde el punto de vista institucional existen dos aspectos más: la creación de un Consell de Justícia de la Comunitat Valenciana, previsto en el artículo 33.3 y la posibilidad que apunta el artículo 44.4 de que el Consell en casos extraordinarios y de urgente necesidad pueda dictar disposiciones legislativas provisionales por medio de decretos-leyes sometidos a debate y votación de Les Corts, atendiendo a lo que preceptúa el artículo 86 de la Constitución para los decretos-leyes que pueda dictar el Gobierno de España.

Las competencias están reguladas en el Título IV, en los artículos 49 y 58, que suponen en algunos aspectos una notable ampliación del marco competencial de la Generalitat.

Por otro lado hay que destacar los nuevos aspectos que no habían sido recogidos hasta ese momento, como es el caso de las relaciones de la Comunitat Valenciana con la Unión Europea, que figura en el artículo 61, o la acción exterior de la Generalitat, en el artículo 62 en el que cabe destacar el párrafo 5º, en el que se dice que la Generalitat, en materias propias de su competencia, podrá establecer acuerdos no normativos de colaboración con otros Estados, siempre que no tengan el carácter de tratados internacionales, dando cuenta a Les Corts.

En cuanto a la materia de hacienda regulada en el Título IX, destaca el artículo 69, en el que se crea un Servicio Tributario Valenciano en régimen de descentralización funcional para la aplicación de los tributos propios de la Generalitat.

Por último, por lo que se refiere al lenguaje hay dos aspectos interesantes. La Disposición Adicional cuarta del Estatuto establece que las instituciones de las administraciones de la Generalitat evitarán utilizar en sus expresiones públicas un lenguaje que suponga menoscabo o minusvaloración para cualquier tipo de persona por razón de su sexo o cualquier otra condición social cuyo tratamiento diferenciado esté vetado por el ordenamiento constitucional.

Finalmente y también en materia de lenguaje, el Estatuto opta por una denominación exclusiva de la Comunitat Autònoma en valenciano –Comunitat Valenciana–, reconociendo en su preámbulo las dos acepciones tradicionales, tanto la moderna de País Valencià como la histórica de Antic Regne de València. Además, todas las instituciones únicamente reciben la denominación en valenciano, esto es, Generalitat, Les Corts, etc., excluyendo explícitamente su traducción al castellano.

La necesidad de modificar la Ley electoral valenciana como consecuencia de la aprobación del Estatuto de Autonomía enfrenta a los dos grupos mayoritarios de Les Corts sin que exista acuerdo al respecto al finalizar el año.

El otro acontecimiento que ha marcado el año 2006 ha sido el trágico accidente del metro de Valencia que se produce el día 3 de julio con un balance de 43 muertos y 46 heridos convirtiéndose en uno de los accidentes con más víctimas en un metro en todo el mundo. El accidente se produce en una hora de afluencia de público y en la estación de Jesús en pleno centro de la ciudad. Además confluye con los preparativos de la visita del Papa prevista para cinco días después. Por parte del Gobierno valenciano se adoptan medidas de urgencia para ayudar a las víctimas y sus familias y en Les Corts se crea una comisión de investigación para la que se le habilita el mes de agosto para celebrar sus sesiones.

Desde el punto de vista de los partidos políticos hay que destacar la moción de censura constructiva presentada por diputados del Grupo Parlamentario socialista contra el presidente de la Generalitat proponiendo como candidato a Joan Ignasi Pla. El 4 de octubre tiene lugar la sesión parlamentaria. La moción de censura no alcanza su objetivo al tener en contra los 47 votos del Grupo Parlamentario popular, a favor los 35 del Grupo Parlamentario socialista y 7 abstenciones (seis de L'Entesa y una del grupo mixto).

Por otro lado se producen situaciones críticas en diversos ayuntamientos como consecuencia de actuaciones urbanísticas. Tal es el caso de Orihuela, Torrevieja, Catral, Alicante o Ribarroja. A finales de año el alcalde de Vila-real es condenado por un delito ecológico. Por otro lado la investigación judicial sobre el caso de Terra Mítica continúa a lo largo del año 2006.

En cuanto al funcionamiento del Gobierno valenciano hay que reseñar el cambio de gobierno que se produce el 29 de mayo que no supone entrada ni salida de ningún Conseller ni cambio en la estructura. Sólo tres Consellers cambian de carteras: Esteban González Pons pasa de Relaciones Institucionales y Cooperación a Territorio y Vivienda; Rafael Blasco Castany deja ésta última Conselleria

para pasar a Sanidad; y Vicente Rambla Momplet, deja a su vez ésta última para hacerse cargo de Relaciones Institucionales y Comunicación y ser el portavoz del Consell.

En cuanto al funcionamiento de las instituciones hay que destacar la aprobación del nuevo Reglamento de Les Corts el 18 de diciembre. La nota destacada de este Reglamento, con relación a los dos anteriores, es que frente al voto unánime de todos los parlamentarios anteriormente, en esta ocasión sólo recibe el voto del Grupo Parlamentario popular.

En abril cesa el Síndic de Greuges, Bernardo del Rosal Blasco. Al no haber acuerdo en Les Corts la síndica primera, Emilia Caballero, viene actuando como Síndica de Greuges en funciones desde entonces.

Por su parte la Acadèmia Valenciana de la Llengua renueva su Junta de Govern siendo elegida de nuevo Presidenta de la institución Ascensió Figueres Górriz. Además se publican el «Diccionari Ortogràfic i de Pronunciació del Valencià» y la «Gramàtica Normativa Valenciana» que, tal y como se indica en el «Diari Oficial de la Generalitat Valenciana», tienen carácter obligatorio para todas las administraciones públicas valencianas.

Finalmente hay que reseñar la visita del papa Benedicto XVI los días 8 y 9 de julio con motivo del Encuentro Mundial de las Familias, visita que supuso una organización extraordinaria y que estuvo marcada por el accidente del metro que se había producido cinco días antes.

Leyes de la Generalitat Valenciana

Con relación a las leyes hay que indicar que son un total de once las leyes aprobadas a lo largo del año 2006, lo que constituye una disminución respecto al 2005 en que se aprobaron dieciséis. De las once, una es la denominada de «acompañamiento», que todavía se sigue aprobando en la Comunitat Valenciana, y la última es la de Presupuestos. Dado los temas distintos que se regulan, en esta ocasión comentaremos de manera cronológica las diez primeras.

Ley 1/2006, de 19 de abril, del sector audiovisual

Se trata de una Ley a la que nos habíamos referido como Proyecto de Ley en una crónica anterior y cabe señalar que consta de 52 artículos más una disposición adicional y dos disposiciones finales. Está estructurada en seis títulos. La base en la que se apoya la Generalitat para aprobar esta Ley es que, como se dice en su preámbulo, la Generalitat ostenta una amplia capacidad legislativa en materia audiovisual dentro de su ámbito territorial, en virtud de lo dispuesto en los artículos 148.1.17 y 149.1.27, así como en el artículo 3 de la Constitución y el del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, y el Real Decreto 1.126/1985, de 19 de junio, de traspaso de funciones de la Administración de Estado a la Comunitat Valenciana en materia de medios de comunicación social.

Por ello es necesario establecer unos principios inspiradores del sector audiovisual valenciano en consonancia con los principios establecidos tanto en la Cons-

titución como en el Estatuto de Autonomía, así como los cauces a través de los cuales la Comunitat Valenciana puede desarrollar las competencias que tiene atribuidas en la materia. La Ley regula ampliamente este tema dedicando el Título I a las disposiciones generales donde se recoge el objeto de la Ley y su ámbito de aplicación, así como los principios generales y líneas fundamentales de la acción constitucional. Hay que destacar en este primer Título la referencia al fomento de la lengua y cultura valenciana, la protección de los derechos de los consumidores y usuarios en el ámbito audiovisual.

El Título II tiene por objeto la organización administrativa del sector audiovisual regulándose las competencias de la Generalitat y el registro general de empresas audiovisuales de la Comunitat Valenciana. Pero quizás la mayor aportación que tiene la Ley se encuentra precisamente en este Título a la hora de crear el *Consell Audiovisual de la Comunitat Valenciana* como órgano independiente que se regirá por la presente Ley, por la propia Ley por la que se cree y por otras disposiciones aplicables. Esta futura Ley de creación del *Consell Audiovisual de la Comunitat Valenciana* es la que establecerá su composición, sus funciones y competencias, que junto con lo que ya se regula en la Ley que ahora se aprueba se desarrollará para el mejor funcionamiento del sector audiovisual de la Comunitat Valenciana. Se trata, por tanto, de un modelo que funciona en otros países europeos, especialmente en Gran Bretaña y que en el marco del Estado español ha tenido una buena experiencia en el caso de Catalunya.

El Título III que versa sobre la actividad de fomento del sector audiovisual, se centra en los objetivos a conseguir con las acciones de fomento y promoción y regula las ayudas públicas en que se producen dichas acciones. Por otro lado, este Título se refiere también a la producción de obras cinematográficas y audiovisuales valencianas con especial atención a las de los productores independientes.

El Título IV regula los contenidos de la programación, los principios generales de ésta, el derecho a la información de la programación, las comunicaciones de interés público, así como la protección de los valores y la garantía de accesibilidad de las personas con discapacidad sensorial, tanto de carácter auditivo como visual.

El Título V se refiere a la ordenación del futuro de la televisión, es decir, el sector de la televisión digital de la Comunitat Valenciana. La Ley fija la situación existente en cuanto a los canales atribuidos a la Comunitat Valenciana y las competencias del Consell respecto a la convocatoria y resolución de los concursos para la adjudicación de las correspondientes concesiones. Es especialmente relevante en esta materia la regulación de la televisión local y la definitiva ordenación de la misma, estableciendo la extinción de todos los títulos habilitantes y licencias preexistentes desde el momento en que se resuelvan los concursos para el otorgamiento de las nuevas concesiones administrativas, con lo que con la aplicación de estos aspectos se solucionará la situación especial que se vive a nivel local con todas las emisoras.

Por último y como es habitual en este tipo de leyes, el Título VI se refiere a un resumen sancionador a través del cual se pretende garantizar el cumplimiento de la Ley, así como las normativas reguladoras de las concesiones de servicios que se incluyen en el ámbito de la misma.

Ley 2/2006, de 5 de mayo, de prevención de la contaminación y calidad ambiental

Se trata de una importante Ley que consta de 94 artículos, dos disposiciones adicionales, siete disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y cinco disposiciones finales.

Por lo que se refiere a la Disposición Derogatoria cabe destacar que con esta Ley queda derogada la Ley 3/1989, de 2 de mayo, de actividades calificadas, que es muy importante por la materia que regula y porque ha servido de marco de transferencia de competencias en materia de actividades calificadas a un gran número de municipios de la Comunitat Valenciana. Asimismo, la Ley también deroga puntualmente aspectos relacionados con las autorizaciones de producción y gestión de residuos que se establecen en la Ley 10/2000, de 2 de diciembre, de residuos de la Comunitat Valenciana.

La Ley está estructurada en un Título preliminar y seis títulos más.

El motivo de esta Ley es la aprobación a nivel estatal de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación en el que de conformidad con el nuevo marco jurídico la resolución de los procedimientos de autorización ambiental integrada para aquellas industrias o actividades de alta incidencia ambiental que aparecen referidas en la Ley valenciana en el anexo 1, pasan a corresponder a la Generalitat.

Además, la Ley ha tenido en cuenta dos normativas europeas, como son la Directiva 96/61/CE, del Consejo, de 24 de septiembre, relativa a la prevención y control integrado de la contaminación, así como la Directiva 97/11/CE, del Consejo, de 3 de marzo, que modifica la anterior y que añadió la posibilidad de establecer un procedimiento único para cumplir los requisitos de las Directivas relativas a evaluación de impacto ambiental.

En todo caso hay que recordar que la Ley se dicta al amparo del mandato legal de protección del medio ambiente recogido en el artículo 45 de la Constitución, y en virtud de las competencias establecidas en el artículo 32.6 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, aprobado por Ley Orgánica 5/ 1982, de 1 de julio, que en el nuevo Estatuto de 2006 pasa a ser el artículo 50.6.

El Título I recoge el régimen jurídico de la utilización ambiental integrada destinada a regular el ejercicio de las actividades de mayor potencial contaminador.

El Título II regula el régimen de licencia ambiental necesaria para el ejercicio de aquellas actividades de moderado impacto ambiental. El Título III contempla las disposiciones comunes a la autorización ambiental integrada y la licencia ambiental, estableciendo el régimen aplicable a la modificación de las instalaciones autorizadas, la revisión anticipada y modificación de los instrumentos de intervención ambiental otorgados y demás incidencias relativas a dichos instrumentos.

El Título IV regula la autorización de inicio de la actividad que debe obtenerse con carácter previo a éste por parte de los órganos que hubieran concedido la autorización ambiental integrada o licencia ambiental.

Por último, el Título V se refiere al régimen jurídico de la comunicación ambiental. Y el Título VI a la disciplina ambiental recogiendo en este caso el régimen de control y de inspección de las actividades y el régimen sancionador aplicable.

La Ley se acompaña de dos anexos.

Ley 3/2006, de 12 de mayo, de creación del Consell Valencià de l'Esport

El Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana dispone que el deporte y el ocio son competencia exclusiva de la Generalitat (artículo 31.28 del Estatuto de 1982 y 49.1.28 del Estatuto del 2006).

Con relación a esta materia ya se había dictado la Ley 4/1993, de 20 de diciembre, del deporte de la Comunitat Valenciana.

En el capítulo tercero del Título III se creó ya el *Consell Valencià de l'Esport* como órgano de participación ciudadana en la configuración y el desarrollo de la política deportiva.

Sin embargo, la realidad que aquella disposición pretendía regular ha cambiado mucho en los trece años transcurridos.

Por ello, es necesaria una actualización de los planteamientos que se dieron en esta materia a la Ley del deporte de la Comunitat Valenciana.

Se pretende ahora potenciar la estructura administrativa del deporte valenciano y mejorar la participación de todos los agentes sociales implicados en deporte.

La Ley consta de 13 artículos, una Disposición Adicional, tres disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y cuatro disposiciones finales.

Como acabamos de indicar la Disposición Derogatoria lo que deroga es el capítulo tercero del Título III, de la Ley 4/1993, de 20 de diciembre, del deporte de la Comunitat Valenciana, que se corresponde con el artículo 51 de aquella Ley que creaba el *Consell Valencià de l'Esport*.

La Ley establece el régimen jurídico, las funciones del *Consell Valencià de l'Esport*, sus órganos que están integrados por el presidente, vicepresidente, comité de dirección, *Consell Assessor de l'esport* y director, destacando que en el *Consell Assessor* tiene representación todo tipo de entidad que esté relacionada con el deporte desde la administración local, los propios deportistas, las universidades, los colegios oficiales de educación física y en ciencias de la actividad física y el deporte, etc.

Ley 4/2006, de 19 de mayo, de patrimonio arbóreo monumental de la Comunitat Valenciana

Como se recordará, el origen de esta Ley es una Proposición de Ley que presentó en su día el Grupo Parlamentario Socialista y a la que hicimos ya referencia en anteriores crónicas. Posteriormente esta iniciativa fue retirada para presentar conjuntamente con el Grupo Parlamentario Popular una nueva iniciativa legislativa sobre esta materia, que es la que ahora se transforma en Ley aprobada

por Les Corts. Se trata por tanto de una de las pocas leyes de la presente Legislatura que tienen un origen estrictamente parlamentario, es decir, que no es un Proyecto de Ley, sino que, por el contrario, ha surgido por la iniciativa de los grupos parlamentarios y como iniciativa legislativa es en su origen una Proposición de Ley.

Consta de 27 artículos, dos disposiciones adicionales y dos disposiciones finales.

El objeto de la Ley es garantizar la protección, conservación, difusión, fomento, investigación y acrecentamiento del patrimonio arbóreo monumental de la Comunitat Valenciana.

La Ley establece la competencia para la protección y catalogación que se hace en base a lo establecido en la Ley 3/1993, de 9 de diciembre, forestal de la Comunitat Valenciana, y concretamente se declara por un lado aquellas especies arbóreas que tienen una protección genérica y que reúnen parámetros como por ejemplo tener 350 años de edad, 30 metros de altura, u otras dimensiones parecidas.

Además la Ley establece una protección expresa por parte de la Generalitat para determinados ejemplares así como que eso también pueden declararlo para otro tipo de ejemplares los propios Ayuntamientos.

Asimismo, la Ley crea el catálogo de árboles monumentales y singulares de la Comunitat Valenciana y establece las medidas para su conservación, las prohibiciones, las posibles excepciones y los aprovechamientos que de esos ejemplares protegidos se puedan realizar en relación al aprovechamiento agrícola y fomento, el uso educativo, etc.

Finalmente la Ley en una materia como ésta establece todo un cuadro de infracciones que pretenden dar efectividad a su contenido.

Ley 5/2006, de 25 de mayo, de creació de l'«Agència Valenciana d'Avaluació i Prospectiva (AVAP)»

Es una Ley que consta de 14 artículos, cuatro disposiciones adicionales, tres disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

En cuanto a las disposiciones adicionales, la tercera modifica el artículo 7.1.b), de la Ley 5/2002, de 19 junio, de creación del Consejo Valenciano de Universidades y de la Comisión valenciana de Acreditación y Evaluación de Calidad en el Sistema Universitario valenciano, que ahora queda redactada en los siguientes términos: «*Los Rectores o las Rectoras de las Universidades privadas reconocidas por Ley de Les Corts Valencianes o, en su caso, por Decreto del Consell de la Generalitat*».

Además hay que destacar que la Disposición Derogatoria lo que viene es a derogar el capítulo segundo que se refiere a la Comisión valenciana de Acreditación y Evaluación de la Calidad, que aparecía en la Ley antes citada 5/2002, de 19 de junio, de creación del Consejo Valenciano de Universidades y de la Comisión valenciana de Acreditación y Evaluación de la Calidad en el Sistema Universitario valenciano.

La creación de esta *Agència Valenciana d'Avaluació i Prospectiva*, no está sólo

dedicada a la evaluación de los programas universitarios, científicos y tecnológicos, sino, también como una agencia de prospectiva en esos mismos campos. Este carácter será el que permitirá a la Comunitat Valenciana contar con un observatorio de los cambios previsibles en áreas estratégicas para el desarrollo económico y social, de la sociedad valenciana.

Dado que la regulación y la administración de la enseñanza es una competencia plena de la Generalitat reconocida en el Estatuto de Autonomía que se ha desarrollado en cumplimiento de los establecido en los artículos 2.5 y 31.3, de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades.

La Ley, aparte de establecer la naturaleza y el régimen jurídico, fija los fines y funciones así como los órganos rectores de esta *Agència* que son el presidente, el comité de dirección y el director general.

Ley 6/2006, de 9 de junio, de creación del Colegio oficial de bibliotecarios y documentalistas de la Comunitat Valenciana

Al igual que en leyes semejantes que se han ido aprobando en ésta y en anteriores legislaturas, se trata de una Ley que parte de la solicitud planteada en su día por la Asociación de Bibliotecarios Valencianos, a la que se adhiere la *Associació Valenciana d'Especialistes en Informació*, para que se cree este nuevo Colegio oficial de bibliotecarios y documentalistas de la Comunitat Valenciana.

La estructura de la Ley es como las anteriores que regulan colegios profesionales. Consta de 3 artículos, una disposición adicional, tres disposiciones transitorias y una disposición final. En estos preceptos se establece la creación del ámbito territorial y el ámbito personal. Como apuntábamos ya en una crónica anterior, la novedad que en ese sentido tiene esta Ley es que en su Disposición Adicional establece que quedan exceptuados de la incorporación obligatoria al Colegio oficial los titulados a que se refiere el artículo 3 de la Ley, es decir, el que define el ámbito personal, que ejerzan exclusivamente al servicio de las administraciones públicas en el ámbito de la Comunitat Valenciana.

Por lo demás la Ley desarrolla el artículo 36 de la Constitución, el artículo 49.1.22 del Estatuto de Autonomía y el artículo 7 de la Ley 6/1997, de 4 de diciembre, de Consejos y Colegios profesionales de la Comunitat Valenciana.

Ley 7/2006, de 9 de junio, de modificación de la Ley 6/1998, de 22 de junio, de ordenación farmacéutica de la Comunitat Valenciana

Es una Ley que se dicta para modificar después de siete años de vigencia aspectos puntuales de la Ley 6/1998, de 22 de junio, de ordenación farmacéutica de la Comunitat Valenciana. Consta de 6 artículos y una disposición final. Viene a revisar básicamente preceptos referidos a las oficinas de farmacia. Concretamente, se dice en su preámbulo que atendiendo a reiteradas demandas sociales, la Ley incrementa los mínimos establecidos en cuanto a servicios de urgencia, se flexibiliza la instalación de las oficinas de farmacia por traslado en municipios de población inferior a mil quinientos habitantes, así como la vinculación de los botiquines farmacéuticos, se prioriza la apertura de nuevas farmacias sobre el traslado de las existentes, y finalmente se lleva a cabo una obligada actualización

de las sanciones a fin de adecuarlas a las vigentes de la Ley estatal 25/1990, de 20 de diciembre, del medicamento.

Concretamente, los artículos de la Ley 6/1998, de 22 de junio, de ordenación farmacéutica de la Comunitat Valenciana, que quedan modificados son los siguientes: artículos 17.1, 18 puntos 1 y 5, 27, 32 apartado d) creándose además un nuevo apartado e) en este artículo, el 34 y, finalmente, el artículo 66.

Ley 8/2006, de 14 de julio, por la que se establece la aplicación al municipio de Torrevieja del régimen de organización de los municipios de gran población

Esta Ley al igual que las anteriores que se han aplicado a Valencia, Castellón, Alicante y Elx, desarrollan el Título décimo de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local (título introducido por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local), que se refiere y regula los municipios de gran población.

En cuanto al caso concreto de Torrevieja hay que indicar que el Pleno del Ayuntamiento de 27 de mayo de 2005 acordó solicitar a Les Corts que aprobaran la Ley que permitiera al municipio de Torrevieja acogerse a las características de municipio de gran población. Dado que de conformidad con la legislación vigente de acuerdo con el padrón municipal de 1 de enero de 2004, el municipio de Torrevieja tenía 75.530 habitantes y reunía, además, las especiales circunstancias económicas, sociales, históricas y culturales que la legislación estatal exige, Les Corts aprobaron esta Ley que consta de un artículo único, una disposición transitoria y una disposición final. Concretamente lo que la Ley establece es que se declara de aplicación al municipio de Torrevieja el régimen de organización de los municipios de gran población, de acuerdo con lo establecido en el Título X de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local.

Ley 9/2006, de 5 de diciembre, reguladora de campos de golf en la Comunitat Valenciana

La Ley consta de 47 artículos, seis disposiciones transitorias y dos disposiciones finales.

Se desarrolla por un lado el artículo 148.1.3 y 9 de la Constitución Española y, por otro, los artículos 49.1.9 y 50.6 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana.

El objeto de la Ley es la regulación en el ámbito de la Comunitat Valenciana de las condiciones para la implantación territorial de las instalaciones dedicadas a la práctica del deporte del golf, así como de las instalaciones y construcciones complementarias y compatibles previstas, con la finalidad de garantizar que las mismas se ubiquen en las zonas de mayor capacidad para acogerlas, que su impacto sobre el medio sea asumible y que contribuyan a la recuperación y conservación de los valores naturales y paisajísticos del entorno donde se ubiquen.

La Ley está estructurada en cinco títulos, un Título Preliminar que se refiere a disposiciones generales, un Título I que regula las condiciones de implantación de los campos de golf con importantes referencias a cuestiones urbanísticas, un

Título II que se refiere a las condiciones medioambientales de explotación, un Título III sobre el procedimiento para la implantación de los campos de golf, y, por último, un Título IV, referido al régimen sancionador.

Ley 10/2006, de 26 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat

Se trata de la Ley tradicionalmente conocida como de «acompañamiento», que se presenta y se tramita de manera paralela al Proyecto de Ley de Presupuestos y que en su origen existía la justificación de que efectivamente el contenido era complementario de lo que este último Proyecto establecía, pero con el tiempo ha resultado una mala técnica legislativa según reiteradamente ha indicado el Tribunal Constitucional y que se mantiene en algunas comunidades autónomas como es el caso de la valenciana para aprovechar la aprobación del Proyecto de Ley, con un contenido de modificación de muy dispersas y distintas Leyes, como vamos a ver, que nada tienen que ver con el objetivo de la Ley de Presupuestos.

En esta ocasión son un total de trece las leyes que modifica, de las cuales algunas, como vamos a ver por su enumeración, sí que están directamente relacionadas con el contenido de la Ley de Presupuestos, pero en otros muchos casos no es así.

Las leyes que modifica son las siguientes: Texto refundido de la Ley de Tasas de la Generalitat aprobado mediante el Decreto Legislativo 1/2005, de 25 de febrero; Ley 13/1997, de 23 de diciembre, del tramo autonómico del impuesto sobre la renta de las personas físicas y restantes tributos cedidos; Ley 2/1992, de 26 de marzo, de saneamiento de aguas residuales de la Comunitat Valenciana; Texto refundido de la Ley de Hacienda de la Generalitat aprobado por Decreto Legislativo de 26 de junio de 1991; Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de creación del Consell Jurídic Consultiu; Ley 1/2006, de 19 de abril, del sector audiovisual; Texto refundido de la Ley de la Función Pública; Ley 6/1999, de 19 de abril, de policías locales y de coordinación de policías locales de la Comunitat Valenciana; Ley 1/2004, de 24 de mayo, de ayudas a las víctimas del terrorismo; Ley 6/1991, de 27 de marzo, de carreteras de la Comunitat Valenciana; Ley 6/1998, de 22 de junio, de ordenación farmacéutica; Ley 8/1986, de 29 de diciembre, de ordenación del comercio y superficies comerciales; y, finalmente, Ley 6/2003, de 4 de marzo, de ganadería de la Comunitat Valenciana.

Actividad reglamentaria

Continuando el esquema de los años anteriores analizamos en este apartado aquellas disposiciones más importantes que bajo la forma de Decretos del Gobierno de la Generalitat Valenciana fueron elaborados durante el año 2006, y que tradicionalmente venimos agrupando en cuatro apartados: normas organizativas; de desarrollo legislativo, tanto de normas autonómicas como estatales, así como de Derecho Comunitario Derivado; sectoriales; y otras disposiciones.

Normas organizativas

Desde la óptica de la estructura y composición del Gobierno valenciano hay que destacar que durante el año 2006 se han modificado tres reglamentos orgánicos y funcionales de Consellerías que responden a aspectos coyunturales. Se trata del Decreto 94/2006, de 30 de junio, por el que se modifica el Reglamento Orgánico y Funcional de la Consellería de Cultura, Educación y Deporte para proceder a una reestructuración interna de la misma; el Decreto 137/2006, de 29 de septiembre, por lo que se refiere al Reglamento Orgánico y Funcional de la Consellería de Territorio y Vivienda, en este caso para adaptar la estructura de la Consellería tanto a las nuevas directivas europeas como a diferentes leyes aprobadas en materias competentes de la Consellería por Les Corts; y finalmente, el Decreto 1/2006, de 13 de enero, que modifica a su vez puntualmente el Decreto 26/2005, de 4 de febrero, por el que se aprobó el Reglamento Orgánico y funcional de la Consellería de Sanidad, todo ello para adaptarla a la reciente aprobación de los Estatutos de la Agencia Valenciana de Salud.

Relacionado con la estructura básica del Gobierno valenciano hay que destacar igualmente el Decreto 84/2006, de 16 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de la Abogacía General de la Generalitat que responde a su vez al desarrollo de las funciones de asistencia jurídica que estableció la Ley que lo regula, Ley 10/2005, de 9 de diciembre.

Por lo que se refiere a las comisiones interdepartamentales en esta ocasión nos encontramos con la creación de una nueva y la modificación de una ya creada. En cuanto a la nueva se trata de la Comisión interdepartamental para el seguimiento y análisis de las actuaciones con ocasión del trágico accidente ocurrido en la línea 1 del metro de Valencia (Decreto 95/2006, de 3 de julio) y en cuanto a la que se modifica es la Comisión interdepartamental de Inmigración (Decreto 152/2006, de 6 de octubre) con la única finalidad de adaptarla a la nueva composición del Gobierno valenciano.

En cuanto a los observatorios a lo largo del año 2006 se crean dos nuevos. Por un lado el Observatorio de la industria y de los sectores económicos valencianos (Decreto 59/2006, de 6 de mayo); y, por otro, el Observatorio de precios de los productos agroalimentarios de la Comunitat Valenciana (Decreto 150/2006, de 6 de octubre).

Por lo que se refiere a los organismos dependientes del Consell se aprueban a lo largo del año 2006 tres reglamentaciones de los mismos: se trata del Reglamento orgánico y funcional del Instituto Valenciano de Seguridad y Salud en el Trabajo (INVASSAT) (Decreto 122/2006, de 8 de septiembre); el Estatuto de la Agencia Valenciana de Fomento y Garantía Agraria (Decreto 23/2006, de 8 de septiembre); y, por último, la modificación del Reglamento del Instituto Valenciano de Investigaciones Agrarias (Decreto 128/2006, de septiembre), con la finalidad en este caso de crear nuevos centros de investigación.

En cuanto a los consejos que el Gobierno valenciano va creando en diferentes aspectos de sus competencias hemos de destacar los siguientes: en primer lugar, la creación del Consejo Tripartito para el desarrollo de las relaciones colec-

tivas y la negociación colectiva de la Comunitat Valenciana (Decreto 131/2006, de 29 de septiembre); por otro lado, la creación del Consejo Asesor de Investigación en Ciencias de la Salud de la Conselleria de Sanidad (Decreto 149/2006, de 6 de octubre); y la aprobación del Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo Valenciano de Personas Mayores (Decreto 168/2006, de 10 de noviembre). Asimismo, hay que destacar que mediante el Decreto 136/2006, de 29 de septiembre, se modifica el nombre del Alto Consejo Consultivo en Investigación y Desarrollo de la Presidencia de la Generalitat, que pasa a denominarse Alto Consejo Consultivo de Investigación, Desarrollo e Innovación de la Presidencia de la Generalitat, aprobándose su propio Reglamento.

Por lo que se refiere al funcionamiento interno de la Generalitat, hay que destacar una serie de decretos que afectan a este ámbito. Se trata del Decreto 56/2006, de 28 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento de la inspección de servicios sanitarios de la Conselleria de Sanidad; el Decreto 71/2006, de 26 de mayo, por el que se modifica la plantilla del personal al servicio de la Acadèmia Valenciana de la Llengua; el Decreto 175/2006, de 24 de noviembre, por el que se regulan las condiciones de trabajo del personal al servicio de la administración del Consell; el Decreto 106/2006, por el que se deroga el Decreto 179/1994, de 19 de agosto, por el que se desarrolla el artículo 61 del Texto Refundido de la Ley de Hacienda Pública de la Generalitat respecto a la función interventora en su modalidad de fiscalización limitada; y por último, y con relación a las relaciones de la administración con los ciudadanos, hay que destacar el Decreto 165/2006, de 3 de noviembre, por el que se regulan las quejas y sugerencias en el ámbito de la administración y las organizaciones de la Generalitat.

Normas de desarrollo legislativo

En este caso hay que destacar que existen toda una serie de decretos que desarrollan según los casos las leyes aprobadas por Les Corts, las leyes aprobadas por las Cortes Generales y las directivas de la Unión Europea, si bien, como veremos en algún caso, la misma ley desarrolla normas correspondientes a cada una de estas tres fuentes legislativas.

Por lo que se refiere al desarrollo de las leyes aprobadas por Les Corts, destacaremos los siguientes textos: el Decreto 13/2006, sobre los deportistas de elite de la Comunitat Valenciana, que desarrolla la Ley 4/1993, de 20 de diciembre, del deporte de la Comunitat Valenciana; el Decreto 32/2006, de 10 de marzo, por el que se modifica a su vez el Decreto 162/1990, de 15 de octubre, por el que se aprobó el Reglamento para la ejecución de la Ley 2/1989, de 3 de marzo, de impacto ambiental; el Decreto 67/2006, de 19 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de ordenación y gestión territorial y urbanística que desarrolla la leyes de ordenación del territorio y protección del paisaje, la del suelo no urbanizable y la urbanística valenciana; el Decreto 120/2006, de 11 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de paisaje de la Comunitat Valenciana, desarrollando no sólo la Ley 4/2004, de 30 de junio, de ordenación del territorio y protección del paisaje, sino, al igual que en el caso anterior, también la Ley 10/2004, de 9 de

diciembre, del suelo no urbanizable y la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, urbanística valenciana; el Decreto 127/2006, de 15 de septiembre, por el que se desarrolla la Ley 2/2006, de 5 de mayo, de prevención de la contaminación y calidad ambiental; el Decreto 154/2006, de 13 de octubre, por el que se aprueba el Segundo Plan de Salud de la Comunitat Valenciana, en virtud del mandato recogido en la Ley 3/2003, de 6 de febrero, de ordenación sanitaria de la Comunitat Valenciana; el Decreto 167/2006, de 3 de noviembre, que desarrolla la Ley 12/2003, de 10 de abril, sobre perros de asistencia para personas con discapacidades; el Decreto 170/2006, de 17 de noviembre, por el que se aprueban los Estatutos del Consell Valencià de l'Esport, desarrollando así la Ley 3/2006, de 12 de mayo, que creó el Consell Valencià de l'Esport; finalmente, el Decreto 182/2006, de 1 de diciembre, por el que se establecen las condiciones y los requisitos específicos para la autorización de las viviendas tuteladas para personas con discapacidad o con enfermedad mental.

Por lo que se refiere a desarrollo estricto de leyes estatales destacaremos el Decreto 53/2006, de 21 de abril, por el que se desarrolla en el ámbito de la Comunitat Valenciana 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; y el Decreto 169/2006, de 10 de noviembre, por el que se aprueba el Estatuto del Tribunal de Defensa de la Competencia de la Comunitat Valenciana y que desarrolla tanto la Ley 16/1989, de 17 de julio, de defensa de la competencia, como la Ley 1/2002, de 21 de febrero, de coordinación de las competencias del Estado y las comunidades autónomas en materia de defensa de la competencia.

En cuanto a las leyes que desarrollan Derecho Comunitario Derivado destacaremos el Decreto 91/2006, de 23 de junio, sobre aplicación de la condicionalidad en relación con las ayudas directas en el marco de la política agraria común en el ámbito de la Comunitat Valenciana; y el Decreto 15/2006, de 20 de enero, por el que se regula la producción y comercialización y utilización de los materiales forestales de reproducción que desarrolla tanto la Directiva 1999/105/CE del Consejo, de 22 de diciembre, como la Ley 3/1993, de 9 de diciembre, forestal de la Comunitat Valenciana.

Finalmente, destacaremos el Decreto 104/2006, de 14 de julio, de planificación y gestión en materia de contaminación acústica, que en este caso desarrolla por un lado la Directiva 2002/49/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de junio; la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del ruido, que traspone la Directiva al ordenamiento jurídico español, así como la Ley valenciana 7/2002, de 3 de diciembre, de protección contra la contaminación acústica.

Normas sectoriales

Con relación a la normativa sectorial durante el año 2006 han sido tres los ámbitos competenciales en los que se ha incidido con una mayor importancia. En esta ocasión se trata de medio ambiente, educación y administración local.

En primer lugar cabe destacar que durante el año 2006 se han dictado como

en años anteriores gran cantidad de normas relacionadas con el medio ambiente. Al igual que el año pasado distinguiremos entre las normas dictadas sobre parques y sobre paisajes y, finalmente, haremos referencia a una norma de carácter general.

Con relación a los parques hay que destacar las normas dictadas para tres parques, como son el de la Sierra Calderona, el de Penyagolosa y el de La Tinença de Benifassà.

Por lo que se refiere al Parque Natural de la Sierra Calderona destacaremos por un lado el Decreto 7/2006, de 13 de enero, por el que se modifica a su vez el anexo 1 del Decreto 77/2001, de 2 de abril, por el que aprobó el Plan de Ordenación de Recursos Naturales de la Sierra Calderona para atender así a las necesidades planteadas por los Ayuntamientos de Gàtova y Serra; y la aprobación mediante el Decreto 46/2006, de 31 de marzo, del Plan rector de uso y gestión del parque.

En cuanto al Macizo de Penyagolosa cabe destacar el Decreto 49/2006, de 7 de abril, por el que se aprueba su Plan de ordenación de recursos naturales y el Decreto 50/2006, de 7 de abril, de declaración del Parque Natural de Penyagolosa.

Finalmente, por lo que se refiere a la Tinença de Benifassà, hay que destacar el Decreto 57/2006, de 28 de abril, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de Recursos Naturales y el Decreto 70/2006, de 19 de mayo, de declaración como Parque Natural.

En cuanto a las declaraciones de paisajes destacaremos en primer lugar los referentes a la Penya del Benicadell, en los límites entre la Vall d'Albaida y el Comtat, en el que existen dos decretos: el Decreto 18/2006, de 27 de enero, de declaración de paisaje protegido l'Ombria del Benicadell; y el Decreto 54/2006, de 21 de abril, de declaración también como paisaje protegido de la Solana del Benicadell.

Otros paisajes declarados como protegidos son: Les Sorts, en el municipio de Teulada en la comarca de la Marina Alta, mediante Decreto 60/2006, de 5 de mayo; la Serra de Bernia i Ferrer, en los límites entre las comarcas de la Marina Alta y la Marina Baixa, mediante Decreto 103/2006, de julio; y la zona del Puig Campana y Ponotx, que se declaran como paisaje en la Marina Baixa, mediante Decreto 108/2006, de 21 de julio.

Y con carácter general la disposición que se dicta en esta ocasión es el Decreto 65/2006, de 12 de mayo, por el que se desarrolla el régimen de protección de las cuevas y se aprueba el catálogo de cuevas de la Comunitat Valenciana, que figura como anexo a este Decreto. Con el mismo se busca una mayor efectividad a la protección y la conservación de los hábitats cavernarios y del medio ambiente subterráneo.

En segundo lugar en materia de educación distinguiremos como siempre entre aquellas disposiciones que tienen carácter estrictamente universitario y las que abarcan aspectos de educación no universitaria.

Por lo que se refiere a la materia universitaria destacaremos en primer lugar, al igual que ocurría en año pasado, que han finalizado ya los innumerables

Decretos de años anteriores, en los cuales se iban creando nuevas titulaciones en las universidades públicas valencianas.

En esta ocasión tampoco hay, al igual que el año 2005, ningún decreto por el cual se autorizan nuevas titulaciones universitarias.

Destacaremos en primer lugar el Decreto 17/2006, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo Social de la Universidad de Alicante, que ha derogado el anterior que era de 1986.

En el año 2006 se han creado dos nuevos institutos en el ámbito de las universidades públicas valencianas, como son el Instituto Universitario de Restauración de Patrimonio, que se crea en el ámbito de la Universidad Politécnica de Valencia (Decreto 6/2006, de 13 de enero); y en la Universidad de Alicante se crea el Instituto Universitario Multidisciplinar para el estudio del medio, que lleva como nombre Ramón Margalef (Decreto 47/2006, de 7 de abril).

La gran cantidad de másters que se vienen impartiendo en todas las universidades públicas valencianas lleva a la aprobación de una normativa única para regular esta materia, como es el Decreto 44/2006, de 31 de marzo, por el que se autoriza la implantación de las enseñanzas conducentes al título oficial de máster en las Universidades de la Comunitat Valenciana.

Y finalmente, por lo que se refiere a la aplicación de regímenes transitorios hay prórrogas hasta la aplicación definitiva del Decreto 174/2002, de 15 de octubre, que tiene en dos ámbitos diferentes una prórroga en principio hasta el año 2008. Se trata del Decreto 117/2006, de 28 de julio, sobre régimen transitorio de la aplicación por las universidades públicas valencianas al régimen del personal docente e investigador contratado laboral, regulado en el Decreto 174/2002, de 15 de octubre; y el Decreto 135/2006, de 29 de septiembre, sobre el régimen transitorio de aplicación por las universidades públicas valencianas de las retribuciones adicionales del profesorado universitario reguladas igualmente en el referido Decreto 174/2002, de 15 de octubre.

Por lo que se refiere al ámbito educativo no universitario son tres los decretos que aparecen a lo largo del año 2006, como son el Decreto 48/2006, de 7 de abril, de modificación del Decreto 100/1990, de 25 de junio, por el que se aprobó el Reglamento de los órganos de gobierno del Instituto Politécnico Marítimo Pesquero del Mediterráneo para adaptarlos a la Ley Orgánica de calidad de la educación; el Decreto 23/2006, de 17 de febrero, por el que se modifica el Decreto 207/2003, de 10 de octubre, por el que se establecen los requisitos mínimos de los centros docentes de formación de personas adultas que impartan enseñanzas básicas; y el Decreto 90/2006, de 23 de junio, por el que se modifica el Decreto 151/1993, de 17 de agosto, por el que se establece el currículo de los grados elemental y medio de música y se regula el acceso a dichos grados y se incorpora al catálogo de titulaciones la especialidad de «dolçaina».

En tercer lugar, y en cuanto a la Administración local, destacaremos con carácter general para todos los municipios valencianos el Decreto 189/2006, de 22 de diciembre, por el que se regulan las distinciones y condecoraciones que se conceden por la Generalitat a los miembros de los Cuerpos de Policía local de la Comunitat Valenciana.

Y en cuanto a aspectos concretos que afectan sólo a determinados municipios, hemos de destacar en primer lugar el Decreto 101/2006, de 7 de julio, por el que se declara municipio turístico a distintos municipios de la Comunitat Valenciana dentro del ámbito de aplicación de la Ley 3/1998, de 21 de mayo, de turismo de la Comunitat Valenciana; y el Decreto 72/2006, de 26 mayo, por el que se confirma la línea límite jurisdiccional entre los municipios de Sant Vicent del Raspeig y Xixona, que había sido impugnada por este último Ayuntamiento.

Además cabe destacar la negativa a la solicitud de segregación de dos núcleos urbanos para constituir municipio independiente. Se trata del Decreto 99/2006, de 7 de julio, por el que se deniega esta solicitud al núcleo del Puerto de Sagunto, que pretendía constituir un núcleo independiente en Sagunto; y el Decreto 100/2006, de 7 de julio, que deniega la misma solicitud al Barrio de Benimàmet, que pretendía constituirse como un municipio independiente del de la ciudad de Valencia.

Por otro lado, el proceso de normalización lingüística de los Ayuntamientos continúa en esta ocasión. Hay que destacar el Decreto 180/2006, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el cambio de denominación bilingüe del municipio de Villareal/Vila-real, que pasa a tener exclusivamente la forma en valenciano propia que es la de Vila-real. Y, por otro lado, el Decreto 188/2006, de 22 de diciembre, por el que se aprueba el cambio de denominación del municipio de La Vall de Ebo, por la forma exclusiva en valenciano de La Vall d'Ebo.

Finalmente, y a petición del propio Ayuntamiento de Carlet, está el Decreto 168/2006, de 1 de diciembre, por el que se suspende parcialmente la vigencia del plan general de este municipio de la Ribera Alta.

Otros aspectos

Al igual que los tres sectores que acabamos de indicar cabe reseñar otros que afectan a materias más puntuales.

Así por ejemplo, en materia de sanidad destacaremos temas variados como son el Decreto 14/2006, por el que se establece la normativa para la aplicación en la Comunitat Valenciana del Real Decreto 175/2001, de 23 de febrero, por el que se aprobaron las normas de correcta colaboración y control de calidad de fórmulas magistrales y preparados originales; el Decreto 37/2006, de 24 de marzo, por la que se regula la libre elección de facultativo y centro en el ámbito de la sanidad pública de la Comunitat Valenciana; el Decreto 58/2006, de 5 de mayo, por el que se desarrolla en el ámbito de la Comunitat Valenciana el Real Decreto 140/2006, de 7 de febrero, por el que se establecen los criterios sanitarios de la calidad del agua de consumo humano; el Decreto 63/2006, de 12 de mayo, por el que se determina la competencia sancionadora en las infracciones en materia de sanidad vegetal; el Decreto 66/2006, de 12 de mayo, por el que se aprueba el sistema de carrera profesional en el ámbito de las instituciones sanitarias de la Conselleria de Sanidad; y, finalmente, el Decreto 69/2006, de 19 de mayo, por el que se crea el Comité valenciano de control de organismos modificados genéticamente.

En materia de cultura con carácter general destacaremos el Decreto 36/2006, de 24 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento y composición de la Joven Orquesta de la Generalitat Valenciana. Y como es habitual toda una serie de declaraciones de bienes de interés cultural que se realizan, entre otros a la zona paleontológica de diversos municipios de la Comunitat Valenciana (Decreto 20/2006, de 3 de marzo); Acueducto dels Arts de Manises (Decreto 55/2006, de 28 de abril); el Tribunal de las Aguas de la Vega de Valencia (Decreto 73/2006, de 26 de mayo); Ayuntamiento del Toro en Castellón (Decreto 86/2006, de 16 de junio); el Puente de Santa Quiteria, entre Almassora y Vila-real (Decreto 87/2006, de 16 de junio); tramo histórico de la Acequia de Mislata en Quart de Poblet (Decreto 133/2006, de 29 de septiembre); Jardín Botánico de la Universitat de València (Decreto 134/2006, de 29 de septiembre); Iglesia de San Andrés de l'Alcúdia (Decreto 146/2006, de 6 de octubre); Iglesia Arciprestal de Nuestra Señora de los Ángeles de Chelva (Decreto 147/2006, de 6 de octubre); Azudes de las Acequias del Tribunal de las Aguas de Valencia y de la Real Acequia de Moncada (Decreto 148/2006, de 6 de octubre); la Cartuja de Portaceli, de Serra (Decreto 164/2006, de 27 de octubre); y el Acueducto de Morella (Decreto 190/2006, de 22 de diciembre).

En materia de vivienda destaremos por un lado el Decreto 141/2006, de 24 de marzo, por el que se regulan las actuaciones protegidas para facilitar el acceso a la vivienda de la Comunitat Valenciana en el marco del Plan Estatal 2005/2008 y del Plan de Acceso a la Vivienda de la Comunitat Valenciana 2004/2007; el Decreto 81/2006, de 9 de junio, de desarrollo de las medidas de ayudas financieras a la rehabilitación de edificios y viviendas en la Comunitat Valenciana en el marco del Plan Estatal 2005/2008 y del Programa Restauro de la Generalitat; y el Decreto 132/2006, de 29 de septiembre, por el que se regulan los monumentos reconocidos para la calidad de la edificación.

En materia de juego destacaremos la aprobación de tres nuevos Reglamentos que modifican los anteriores existentes al tenerse que adaptar a las nuevas técnicas y modalidades. Se trata del Reglamento del juego del bingo (Decreto 43/2006, de 31 de marzo); Reglamento de máquinas recreativas y de azar (Decreto 115/2006, de 28 de julio); Reglamento de casinos de juego (Decreto 116/2006, de 28 de julio).

En ocio y turismo son tres los decretos que se refieren a esta materia: el Decreto 22/2006, de 10 de febrero, que modifica a su vez el anterior 153/1993, de 17 de agosto, que regula los establecimientos hoteleros de la Comunitat Valenciana; el Decreto 119/2006, de 28 de julio, regulador de las declaraciones de fiestas, itinerarios, publicaciones y obras audiovisuales de interés turístico de la Comunitat Valenciana; y el Decreto 62/2006, de 12 de mayo, por el que se regula el procedimiento para la obtención de las licencias de actividad y funcionamiento de los espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos que se instalen en la dársena interior del puerto de Valencia afectadas por la celebración de la 32 Edición de la Copa del América y durante su celebración.

En materia de protección animal son dos los decretos que se refieren a esta materia: el que aprueba el plan de recuperación del murciélago ratonero patudo y del murciélago mediano de herradura en la Comunitat Valenciana (Decreto 82/

2006, de 9 de junio); y el que modifica la regulación anterior por la que se aprobó el plan de recuperación del samaruc en la Comunitat Valenciana (Decreto 151/2006, de 6 de octubre).

En pesca, concretamente de reservas de pesca, hay que destacar el Decreto 40/2006, de 24 de marzo, por el que se regula la actividad pesquera de la reserva marina de la Isla de Tabarca y el Decreto 163/2006, de 20 de octubre, por el que se ordena la reserva marina de interés pesquero frente a la Serra de Irta.

Y, finalmente, en materia de catástrofes cabe destacar el Decreto 96/2006, de 7 de julio, por el que se arbitraron determinadas medidas para la atención inmediata de las personas afectadas por el accidente de la línea 1 del metro de Valencia.

Conflictividad jurídica

Durante el año 2006 lo más destacable han sido los recursos presentados en relación con la aprobación de los Estatutos de Autonomía.

Desde la perspectiva de la Comunitat Valenciana destacaremos por un lado que ha sido presentado el recurso de inconstitucionalidad núm. 7.289/2006, por el Consejo de Gobierno de Castilla-La Mancha contra el artículo 20 de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana; así como el recurso de inconstitucionalidad núm. 7.288/2006, presentado por la Diputación General de Aragón, también contra el artículo 20 del nuevo Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana.

Por su parte el Consell de la Generalitat de la Comunitat Valenciana ha presentado el recurso de inconstitucionalidad núm. 9.501/2006, en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Catalunya.

Por otro lado, continúan pendientes de resolución el recurso núm. 6.613/2000, conflicto en defensa de la autonomía local, presentado por el Ayuntamiento de Torrent y diez más, contra la Ley 8/1999, por la cual se suprime el Área Metropolitana de l'Horta; el recurso núm. 1.846/2002, presentado por 50 diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso, contra la Ley 10/2001, de 27 de diciembre, de presupuestos de la Generalitat Valenciana.

Está pendiente igualmente el recurso núm. 6.444/2005, presentado por el presidente del Gobierno frente a la Ley 3/2005, de 15 de junio, de archivos; e igualmente permanecen pendientes de resolución los recursos de inconstitucionalidad núm. 6.595/2005, que presentó el Gobierno valenciano contra la Ley 11/2005, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional; y el que anteriormente había presentado como recurso de inconstitucionalidad núm. 4.786/2004, contra el Real Decreto Ley 2/2004, de 18 de junio, por el que se modificaba precisamente la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional.

Actividad institucional

El año 2006 viene marcado desde el punto de vista de la actividad institucional únicamente por la modificación que se hace en la composición del Gobierno valenciano que supone el cambio de tres Consellers. Concretamente, las modificaciones que se producen son: Rafael Blasco Castany deja la Conselleria de Territorio y Vivienda y pasa a ocupar la de Sanidad. El Conseller de Sanidad, Vicente Rambla Momplet dejar esta Conselleria y pasa a ser un Conseller sin competencias ejecutivas, siendo nombrado a su vez Conseller de Relaciones Institucionales y Comunicación y Portavoz del Gobierno. Por su parte Esteban González Pons deja esta última Conselleria sin competencias ejecutivas y se hace cargo de la de Territorio y Vivienda.

Todo ello se formaliza el día 29 de mayo mediante el Decreto 2/2006, del President de la Generalitat. Esta modificación no afecta al cambio de competencias entre las diferentes Consellerias.

En cuanto a Les Corts son tres los aspectos más importantes a destacar durante el año 2006: la aprobación definitiva de la reforma del Estatuto de Autonomía, la moción de censura presentada y la aprobación de la reforma de su Reglamento.

En cuanto al Estatuto de Autonomía cabe indicar que el texto que remitieron en su día Les Corts proponiendo a las Cortes Generales la reforma del Estatuto de Autonomía, fue modificado a su vez por las Cortes Generales. Y mediante Resolución 215/VI, de 27 de marzo, Les Corts dieron su conformidad a todas estas modificaciones introducidas en el texto que había sido aprobado el 1 de julio del 2005 de reforma del Estatuto de Autonomía.

Como consecuencia de ello, quedó aprobado definitivamente el Estatuto de Autonomía, convirtiéndose en la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana (BOE de 11 de abril del 2006).

En segundo lugar cabe destacar la moción de censura que interpusieron diputados pertenecientes al Grupo Parlamentario Socialista, proponiendo la candidatura de Joan Ignasi Pla a la Presidencia de la Generalitat. El debate tuvo lugar el día 4 de octubre y la iniciativa no prosperó al obtener 47 votos en contra, todos ellos del Grupo Parlamentario Popular, 35 a favor del Grupo Parlamentario Socialista y 7 abstenciones, 6 correspondientes al Grupo Parlamentario Esquerra Unida-Els Verds-Esquerra Valenciana: Entesa, y una al diputado del Grupo Mixto.

El tercer aspecto más importante de la actividad de Les Corts fue la aprobación de la reforma de su Reglamento, que se produjo el día 18 de diciembre.

Por otro lado, en cuanto a la actividad legislativa hemos de destacar que han sido un total de 11 las leyes aprobadas durante el año 2006 frente a las 16 de años anteriores.

Se han presentado un total de 19 interpelaciones, que han dado pie a la presentación de 15 mociones sin que ninguna de ellas se haya aprobado.

En cuanto a las preguntas han sido un total de 3.605 las presentadas, de las cuales más de 3.200 por escrito, sólo 18 orales en Comisión, 194 ante el Pleno, y 107 por el procedimiento especial de urgencia. Además, el *President del Consell* ha contestado a lo largo del año a un total de 49 preguntas de interés general.

Los días 5 y 6 de octubre tuvo lugar el debate de política general siendo aprobadas 25 Resoluciones.

En cuanto a las Resoluciones totales del año han sido 79. Destacaremos en primer lugar la Resolución 230/VI, de 14 de julio, por la cual se crea una comisión de investigación sobre el accidente ocurrido el día 3 de julio en la línea 1 del metro de Valencia, comisión de investigación que finaliza con la aprobación por parte del Pleno de la Resolución 231/VI, de 11 de agosto, en una sesión convocada al efecto, que aprueba las conclusiones de los documentos y de los testigos aportados a dicha Comisión de investigación.

Por otro lado, se crea mediante Resolución 208/VI, de 22 de febrero, una Comisión especial para el estudio de la sequía en la Comunitat Valenciana y, por otro, mediante la Resolución 270/VI, de 19 de octubre, se crea una Comisión especial de estudios sobre la seguridad ciudadana en la Comunitat Valenciana.

También hay que destacar la Resolución 211/VI, de 1 de marzo, por la que Les Corts solicitaban la promulgación urgente de la norma legal adecuada para regular la situación del Archivo de la Corona de Aragón y la creación de su patrimonio.

Además cabe señalar que mediante la Resolución 228/VI, de 12 de julio, Les Corts elevaron a las Cortes Generales una Proposición de Ley de modificación de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del deporte, que había sido aprobada ese mismo día por parte de Les Corts, en que se instaba a la no utilización de los campos de fútbol durante la celebración de eventos deportivos para actos con finalidad política después de los sucesos acaecidos tanto en el estadio del Camp Nou como en el de Mestalla.

Asimismo, hay que destacar la convocatoria de la Diputación Permanente de Les Corts para el día 28 de agosto, en plenas vacaciones parlamentarias, en el que se aprobaron un total de siete Resoluciones referentes a la política del agua, reclamando del Gobierno del Estado toda una serie de medidas referentes a la situación hidrológica de la Comunitat Valenciana y, además, tuvo su reflejo posteriormente en el curso del debate de política general, en el que se llegaron a aprobar 25 Resoluciones, una de ellas, concretamente la 249/VI, de 6 de octubre, en la cual se incidía de nuevo en la renuncia inmediata del Gobierno del Estado a la política contraria a los trasvases de recursos hídricos entre cuencas excedentarias y deficitarias.

Finalmente, hay que señalar que en el Pleno celebrado el día 12 de diciembre, Les Corts aprobaron por mayoría absoluta con los votos del Grupo Parlamentario Popular el nuevo Reglamento de la Cámara.

Por lo que se refiere al resto de las instituciones de la Generalitat destacaremos que en abril cesa el Síndic de Greuges, Bernardo del Rosal Blasco por finalizar su mandato. Al no haber acuerdo en Les Corts la síndica primera, Emilia Caballero, viene actuando como Síndica de Greuges en funciones desde entonces.

En la Acadèmia Valenciana de la Llengua la única vacante que existía fue cubierta en el Pleno celebrado el día 7 de julio del 2006, al elegir la institución a Ricard Bellveser Icardo, como nuevo académico que sería nombrado posteriormente mediante el Decreto 3/2006, de 16 de julio, por el President de la Generalitat.

Por otro lado, ha finalizado el primer mandato de la Junta de Govern de la Acadèmia Valenciana de la Llengua. Su pleno en sesión celebrada el día 20 de octubre de 2006 eligió a Ascensió Figueres Górriz como presidenta de la institución quien sería nombrada posteriormente, mediante Decreto 10/2006, de 8 de noviembre, por el President de la Generalitat.

En cuanto a las transferencias únicamente hay que mencionar el Real Decreto 1.188/2006, de 13 de octubre, sobre modificación y ampliación de los medios patrimoniales adscritos a los servicios de la Administración del Estado y tras pasados a la Comunitat Valenciana por el Real Decreto 2.673/1998, de 11 de diciembre, en materia de la gestión realizada por el Instituto Nacional de Empleo en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total Diputados: 89

Composición a 31 de diciembre de 2006:

Popular: 47

Socialista: 35

Esquerra Unida-Els Verds-Esquerra Valenciana: Entesa: 6

Mixto: 1

Estructura del Gobierno

Hasta el 29 de mayo:

Presidente: Francisco Camps Ortiz

Vicepresidente: Víctor Campos Guinot

Número de Consejerías: 12 (10 con competencias ejecutivas y dos sin competencias ejecutivas)

Con competencias ejecutivas:

Economía, Hacienda y Empleo: Gerardo Camps Devesa

Justicia, Interior y Administraciones Públicas: Miguel Peralta Viñes

Infraestructuras y Transporte: José Ramón García Antón

Cultura, Educación y Deporte: Alejandro Font de Mora Turón

Sanidad: Vicente Rambla Momplet

Empresa, Universidad y Ciencia: Justo Nieto Nieto

Agricultura, Pesca y Alimentación: Juan Gabriel Cotino Ferrer

Territorio y Vivienda: Rafael Blasco Castany

Bienestar Social: Alicia de Miguel García

Turismo: María Milagrosa Martínez Navarro

Sin competencias ejecutivas:

Relaciones Institucionales y Comunicación: Esteban González Pons

Cooperación y Participación: Gemma Amor Pérez

Desde el 29 de mayo:

Presidente: Francisco Camps Ortiz

Vicepresidente: Víctor Campos Guinot

Número de Consejerías: 12 (10 con competencias ejecutivas y dos sin competencias ejecutivas)

Con competencias ejecutivas:

Economía, Hacienda y Empleo: Gerardo Camps Devesa

Justicia, Interior y Administraciones Públicas: Miguel Peralta Viñes

Infraestructuras y Transporte: José Ramón García Antón

Cultura, Educación y Deporte: Alejandro Font de Mora Turón

Sanidad: Rafael Blasco Castany

Empresa, Universidad y Ciencia: Justo Nieto Nieto

Agricultura, Pesca y Alimentación: Juan Gabriel Cotino Ferrer

Territorio y Vivienda: Esteban González Pons

Bienestar Social: Alicia de Miguel García

Turismo: María Milagrosa Martínez Navarro

Sin competencias ejecutivas:

Relaciones Institucionales y Comunicación: Vicente Rambla Momplet

Cooperación y Participación: Gemma Amor Pérez

Tipo de Gobierno

Por apoyo parlamentario: mayoritario

Partidos y número de diputados que lo apoyan: el Partido Popular con 47 diputados.

Composición del Gobierno: homogéneo (Partido Popular).

Cambios de Gobierno

El 29 de mayo mediante el Decreto 2/2006, de la Presidencia de la Generalitat, se nombran consejeros de Sanidad a Rafael Blasco Castany, de Territorio y Vivienda a Esteban González Pons y de Relaciones Institucionales y Comu-

nicación Vicente Rambla Mompét (éste sin competencias ejecutivas y portavoz del gobierno)

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

El 4 de octubre se celebró la sesión de moción de censura presentada por diputados del Grupo Parlamentario Socialista proponiendo la candidatura de Joan Ignasi Pla. Obtuvo sólo los votos del grupo proponente y no triunfó.

Mociones de reprobación

Ninguna

Debates y resoluciones aprobadas

Leyes aprobadas: 11

Proposiciones no de Ley: 114

Resoluciones: 79

Preguntas: 3.605

Interpelaciones: 19

Resoluciones y debates más importantes:

El debate más importante habido durante el año 2006 ha sido la moción de censura presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, debatida el día 4 de octubre y que no triunfó al votar en contra el Grupo Parlamentario Popular, a favor el Grupo Parlamentario Socialista y abstenerse el Grupo de l'Entesa.

Los días 5 y 6 de octubre tuvo lugar el debate de política general a resultas del cual se aprobaron 25 resoluciones.

Las Resoluciones más importantes a lo largo del 2006 fueron las siguientes:

– Resolución 215/VI, de 27 de marzo, de conformidad de las Cortes Valencianas con todas las modificaciones introducidas por las Cortes Generales al texto aprobado por las Cortes Valencianas el 1 de julio de 2005 de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (BOCV nº 183, de 31 de marzo).

– Resolución 269/VI, de 18 de octubre, sobre la toma en consideración de un nuevo Reglamento de las Cortes Valencianas (BOCV nº 232, de 27 de octubre).

– Resolución 228/VI, de 12 de julio, sobre la Proposición de Ley de modificación de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del deporte, que se presenta ante las Cortes Generales (BOCV nº 213, de 19 de julio).

– Resolución 249/VI, de 6 de octubre, sobre renuncia inmediata del Gobierno de la nación a la política contraria a los trasvases hídricos entre cuencas excedentarias y deficitarias (BOCV nº 232, de 27 de octubre).

– Resoluciones 232/VI a 239/VI, todas de 28 de agosto, de la Diputación Permanente, sobre aspectos relacionados con la sequía y el tema del agua (BOCV nº 220, de 5 de septiembre).

– Resolución 208/VI, de 22 de febrero, de creación de una Comisión especial para el estudio de la sequía en la Comunidad Valenciana (BOCV nº 177, de 10 de marzo).

– Resolución 270/VI, de 19 de octubre, sobre creación de una Comisión especial para el estudio de la seguridad ciudadana en la Comunidad Valenciana (BOCV nº 232, de 27 de octubre)

– Resolución 230/VI, de 14 de julio, sobre creación de una Comisión de investigación sobre el accidente ocurrido el pasado día 3 de julio en la línea 1 de Metro València (BOCV nº 213, de 19 de julio)

– Resolución 231/VI, de 11 de agosto, sobre conclusiones de los documentos y de los testigos aportados a la Comisión de investigación sobre el accidente ocurrido el pasado día 3 de julio en la línea 1 de Metro València (BOCV nº 219, de 23 de agosto)

Reformas del Reglamento

El 18 de diciembre se aprobó un nuevo Reglamento de Les Corts (BOCV nº 248, de 29 de diciembre)

Normas interpretativas y supletorias del Reglamento

Resolución de carácter general 6/VI, de 10 de marzo de 2006, sobre regulación del procedimiento parlamentario para el pronunciamiento de Les Corts respecto a las modificaciones introducidas por las Cortes Generales en la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, aprobada por Les Corts el 1 de julio de 2005. (BOCV nº 178, de 13 de marzo)

Instituciones similares al Consejo Consultivo, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo

El 4 de abril finalizó su mandato el Síndic de Greuges, Bernardo del Rosal Blasco. Al no haberse nombrado por Les Corts nuevo Síndic, Emilia Caballero Álvarez, adjunta primera, actúa como Síndica de Greuges en funciones desde esa fecha.

*José Antonio Montilla Martos**

Aspectos políticos e institucionales

La renuncia de Rodríguez Ibarra a ser candidato en las próximas elecciones autonómicas

Sin duda el hecho más relevante acaecido en Extremadura durante el año 2006 ha sido el anuncio del presidente Rodríguez Ibarra de que no sería el candidato socialista en las elecciones autonómicas del 2007. No se puede decir que haya sido una gran sorpresa pues tras sufrir el año anterior un infarto de miocardio era conocido que, pese a retornar con aparente normalidad a la actividad política, el presidente sopesaba abandonar la vida pública. Rodríguez Ibarra ha sido el presidente de la Comunidad desde las primeras elecciones autonómicas y ha tenido desde entonces un elevado índice de aceptación y popularidad en la Comunidad Autónoma. Su personalidad ha marcado el devenir de Extremadura en estos decenios de construcción de la Comunidad Autónoma. Por ello, a partir de su renuncia se abre una nueva etapa en la política extremeña.

Inmediatamente después de hacerse pública la decisión, la ejecutiva regional del PSOE nombró por unanimidad como candidato a Guillermo Fernández Vara, consejero de Sanidad en la actualidad, persona vinculada al presidente y bien valorado en todas las encuestas por su gestión al frente de esa Consejería. El proceso de sucesión ha sido pacífico. En cualquier caso, se ha aplazado para después de las elecciones autonómicas la decisión sobre la Secretaría General del PSOE extremeño, que ostenta también Rodríguez Ibarra.

Lógicamente, la renuncia de Rodríguez Ibarra a ser de nuevo candidato ha producido notables efectos también en la oposición. Así, el PP ha iniciado ya durante 2006 una larga precampaña a favor de su candidato a la Presidencia de la Junta, Floriano. Se presenta como alternativa bajo el lema «Ya, el cambio».

Las infraestructuras

Pero, más allá de la noticia política del año, las infraestructuras han continuado siendo, un año más, el eje de la actividad política e institucional. De alguna forma, el desarrollo futuro de la Comunidad Autónoma se ha vinculado por todos los actores políticos a las infraestructuras culminadas, en marcha o proyecta-

* Ha colaborado Juan Antonio Doncel Luengo, profesor de derecho constitucional de la Universidad de Extremadura.

das que convertirán a una región hasta hace muy poco aislada en punto de encuentro entre Madrid y Lisboa, por un lado, y entre el norte y el sur de España, por otro. Por ello, desde el Gobierno autonómico se destacan los avances en las distintas actuaciones previstas y desde la oposición se vigila la ejecución de las obras para denunciar los retrasos.

Ciertamente, en este plano se han producido hechos relevantes durante este año. Relevante ha sido, sin duda, el avance de la autovía Ruta de la Plata, que ya cruza de norte a sur casi toda Extremadura, al abrirse diversos tramos, acaso el más significativo el que une Cáceres con Mérida, la capital regional. Pero también debe destacarse la apertura de las dos primeras autovías autonómicas: Miajadas-Vegas Altas y Navalmoral de la Mata-Plasencia, que, al unirse a las de titularidad estatal que cruzan la Comunidad de forma vertical y horizontal empiezan a hacer visible un entramado en red de vías de alta velocidad en la Comunidad Autónoma, que se reforzará con las previstas autovías Trujillo-Cáceres y Badajoz-Cáceres.

Especial importancia en este ámbito tiene también la construcción del AVE Madrid-Lisboa, que se detiene en las más importantes ciudades extremeñas. También hay depositadas muchas esperanzas de desarrollo futuro de la región en esta infraestructura ferroviaria. Lo más destacado de este año sobre el anhelado AVE es que en la cumbre anual hispano-portuguesa, celebrada en Badajoz, la declaración final incluye una referencia expresa a que se mantiene la fecha de 2010 para la entrada en funcionamiento del tramo español (Madrid-Badajoz) y el 2013 para el tramo portugués (Badajoz-Lisboa).

Más, debe añadirse este año otra nueva infraestructura, con la previsión de una espectacular inversión. Es la Plataforma Logística del Suroeste de Caya, en la frontera entre España y Portugal que pretende ser el punto central del tránsito comercial en un triángulo formado por Lisboa, Madrid y Sevilla.

No puede soslayarse la trascendencia que está adquiriendo el carácter fronterizo de Extremadura en este esfuerzo por la mejora de las infraestructuras pues tanto el AVE como la Plataforma Logística se presentan como proyectos de dimensión europea, que cuentan con un importante apoyo financiero de la Unión Europea.

Finalmente, en el Debate sobre el estado de la Comunidad el presidente Rodríguez Ibarra planteó la construcción de un aeropuerto internacional en Cáceres como una nueva iniciativa de infraestructura en aras del desarrollo de la Comunidad Autónoma. Se anunció como una iniciativa privada que cuenta con el apoyo del Gobierno central y de la Junta. Desde ese momento se ha añadido al debate político, junto a las autovías y al AVE.

Conflicto político y social en torno a la refinería

Un año más la proyectada construcción de una refinería en la comarca de los Barros, al sur de Extremadura, ha provocado situaciones de conflicto social y político. Acaso el dato más novedoso de este año ha sido la clara toma de posi-

ción del PP. Si durante el año anterior mantuvo una actitud titubeante durante éste, se ha decantado claramente por el no a la refinería, uniéndose al movimiento social que se ha conformado en la comarca de los Barros y en el que está integrado desde el inicio Izquierda Unida.

La posición del Gobierno extremeño ha sido apoyada expresamente por el presidente del Gobierno, Rodríguez Zapatero: la refinería es positiva para la región por los puestos de trabajo y el desarrollo industrial que generará pero sólo se construirá si el estudio medioambiental es favorable.

En cualquier caso, el Grupo Gallardo sigue dando los pasos necesarios para la construcción de la refinería. Así, durante este año ha presentado a Shell como el socio tecnológico que suministrará el crudo y comercializará los productos, ha cerrado el accionariado de la compañía y ha constituido la junta general de accionistas. En el accionariado, el Grupo Gallardo cuenta con el 47%, SOFIEIX, la sociedad pública de fomento industrial de Extremadura con el 20% y con el 10% BBVA, Iberdrola y Caja Madrid. El restante 3% corresponde a Caja Extremadura.

La cooperación transfronteriza con Portugal

La «raya» entre Portugal y Extremadura se está convirtiendo en una zona de especial dinamismo y con un gran potencial de desarrollo futuro. Ello está favorecido porque, como antes se apuntaba, cualquier actuación con ese carácter transfronterizo cuenta con el apoyo económico de la Unión Europea, en cuanto proyecto de dimensión europea, lo que facilita su realización. Por ello, no es casual que en la Cumbre hispano portuguesa de Badajoz la mayoría de los asuntos afectaran a Extremadura. En ese sentido más allá de los mencionados compromisos sobre el AVE o la Plataforma Logística del Suroeste, deben destacarse por novedosa la cuestión de la atención sanitaria desde centros hospitalarios de Extremadura al Alentejo portugués y la previsión de la Estación del AVE de Badajoz como transfronteriza Badajoz-Elvas, enmarcado en el fenómeno de la eurociudad que se advierte en esa zona.

Sin duda lo más llamativo ha sido la cuestión de la atención sanitaria a la población portuguesa desde los centros sanitarios extremeños. Se ha suscrito un acuerdo para que el Servicio extremeño de Salud atienda a la población del Alentejo portugués, la región limítrofe con Extremadura, e incluso se ha producido el cierre de la Maternidad de Elvas, de forma que los nacimientos se producen ahora en el hospital de Badajoz. El asunto ha suscitado gran interés en España pero especialmente en Portugal, donde incluso ha sido debatido en el Parlamento nacional.

En cuanto al carácter compartido de la estación del AVE entre Badajoz y Elvas responde a un fenómeno advertido en la zona de creación de una eurociudad transfronteriza. De hecho, son cada vez más numerosas las jóvenes familias extremeñas que han adquirido su vivienda en el lado portugués donde los precios son más asequibles.

Las políticas públicas

Vivienda, sanidad y medio ambiente han continuado siendo durante este año los pilares de la actividad político-institucional de la Comunidad Autónoma.

La política de vivienda, en concreto la puesta en el mercado de viviendas a bajo precio para las familias extremeñas, se había presentado desde el inicio de la legislatura como un objetivo central. Relatábamos al año anterior los distintos avatares organizativos y la crisis política que había dificultado la aplicación *normalizada* de los planes previstos en esta materia. Durante este año no se han producido cambios en la estructura administrativa; por el contrario se ha culminado su configuración al aprobarse los estatutos de la Agencia Extremeña de la Vivienda, el Urbanismo y el Territorio, el ente encargado de desarrollar la política de vivienda, y se están desarrollando numerosas actuaciones en el marco del plan de viviendas. Sin embargo, en la propuesta más llamativa, al menos para la ciudadanía: la puesta en el mercado de viviendas al precio de 60.000 euros debe reseñarse una novedad significativa en los criterios de adjudicación. En las grandes ciudades de la Comunidad Autónoma, en las que el número de demandantes de pisos a precios asequibles es muy superior a la oferta, el sistema de adjudicación atendiendo exclusivamente a las condiciones socioeconómicas de los solicitantes ha sido sustituido por el sorteo entre las personas por debajo de un determinado nivel de renta.

En sanidad, este ha sido el año del inicio de la aplicación de la Ley de Respuesta Sanitaria, tras la aplicación del Reglamento de desarrollo de la Ley y los correspondientes registros de solicitantes. Se han producido los primeros casos de atención en clínicas privadas al superarse el plazo máximo establecido para la atención en centros públicos. El efecto perseguido por esta Ley que es, obviamente, la reducción notable de los tiempos de espera en la atención hospitalaria aún no se advierte.

En política medioambiental, debe destacarse que en 2006 ha entrado en las Cortes Generales el proyecto de Ley de declaración del Parque Nacional de Monfragüe, que será el primer parque nacional ubicado en la Comunidad Autónoma. La conversión de Monfragüe en Parque Nacional era una aspiración largo tiempo anhelada y con gran contenido simbólico. También se ha declarado, en este caso, por el Parlamento autonómico, un nuevo parque natural, el del Tajo internacional en virtud de la Ley 1/2006, a la que luego haremos referencia.

En política económica, han tenido repercusión los datos estadísticos sobre la renta media de los hogares extremeños, que con 16.740 euros por familia y año continúa siendo la más baja de España. Como dato positivo debe destacarse el espectacular crecimiento del número de empresas en los últimos años, aunque casi todas pequeñas y de carácter básicamente familiar. Además, durante este año se ha producido el lanzamiento de la Marca Extremadura como apuesta de política de fomento económico en los próximos años.

Finalmente, en la política cultural de la Comunidad Autónoma destacamos de forma somera algunos hechos. En primer lugar, la Academia Europea de Yuste entregó su anual Premio europeo a Helmut Kohl, con una importante presencia política, ratificándose la Academia como unos de los principales centros de difu-

sión de la idea de Europa en todo el continente. En segundo lugar, el Festival de Teatro Clásico de Mérida, el principal evento cultural de Extremadura, ha cambiado su dirección. En tercer lugar, se ha creado un consorcio en el que participan las principales instituciones extremeñas (Junta, Diputaciones, Ayuntamientos) para promocionar la candidatura de Cáceres a la capitalidad cultural europea de 2016, en competencia con otras ciudades españolas. Finalmente, la televisión pública de Extremadura, Canal Extremadura ha incrementado durante este año sus horas de emisión y ha puesto en funcionamiento un canal internacional.

La sentencia del Tribunal Constitucional sobre el impuesto a las eléctricas que inciden en el medio ambiente

La STC 179/2006 ha declarado la inconstitucionalidad de la Ley 7/1997, de medidas fiscales sobre la producción y transporte de energía que incidan sobre el medio ambiente. No pretendemos lógicamente comentar la sentencia sino situarla en su contexto y destacar la repercusión que ha tenido para la Comunidad Autónoma.

La declaración de inconstitucionalidad se ha basado en la vulneración de la prohibición de doble imposición establecida en el art. 6.3 de la LOFCA. Según el Tribunal estamos ante un impuesto sobre el patrimonio inmobiliario que grava la misma materia imponible que la del impuesto municipal sobre bienes inmuebles, incurriendo con ello en la citada prohibición de doble imposición. En opinión de la mayoría del Tribunal, estamos ante un impuesto de la misma naturaleza y contenido que el regulado por la ley autonómica de Baleares, declarada inconstitucional por la STC 289/2000. Sin embargo, esta interpretación del Tribunal es discutible por dos razones. En primer lugar, en este caso, la invocación de la defensa medioambiental no era una afirmación meramente retórica sino con efectos jurídicos. El objetivo de la ley era la defensa del entorno medioambiental, primando el uso de energías alternativas y gravando las tradicionales. En ese sentido, lo recaudado se destinaba a financiar medidas de carácter medioambiental. Por ello, estamos ante un impuesto de índole y naturaleza extrafiscal, más parecido al gravamen catalán sobre elementos patrimoniales afectos a actividades de las que se pueden derivar la activación de planes de protección civil, analizado en la STC 168/2004, que al impuesto balear. Además, en segundo lugar, es discutible la doble imposición pues el objeto de gravamen era distinto al sometido a tributación por el IBI pues el hecho imponible incluye no sólo a bienes inmuebles sino también a los muebles y los derechos reales sobre los mismos y, en relación a los bienes inmuebles se gravan sólo los afectos a la realización de determinadas actividades. Los votos particulares a la sentencia llaman la atención sobre estos aspectos.

En cualquier caso, más allá de discutir la fundamentación jurídica nos interesa reseñar la repercusión de esta sentencia en la realidad política extremeña. El año anterior destacábamos los Acuerdos entre el Gobierno central y el autonómico adoptados en la Comisión Bilateral Estado-Comunidad Autónoma, que se reunía por segunda vez tras más de veinte años sin hacerlo. En virtud de esos acuerdos el Estado desistía de los recursos interpuestos sobre distintas leyes autonómicas que creaban impuestos propios a cambio de que la Comunidad Autónoma modificara

algunos aspectos de esos tributos, como así hizo con la Ley 8/ 2005. Sin embargo, aunque el Gobierno del Estado había desistido, el conflicto constitucional en torno a la Ley 7/1997 se mantuvo en virtud de una cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura. Ahora se ha declarado inconstitucional la Ley de 1997, pero la propia sentencia se encarga de aclarar que ello no afecta a la Ley de 8/2005, esto es, el impuesto se mantiene en los términos acordados con el Gobierno del Estado y recogido en la Ley del año anterior. En cuanto a las situaciones producidas por la aplicación de la Ley de 1997, la propia sentencia del Tribunal Constitucional declara que «por exigencia del principio de seguridad jurídica únicamente han de considerarse situaciones susceptibles de ser revisadas con fundamento en esta sentencia aquellas que, a la fecha de publicación de la misma no hayan adquirido firmeza por haber sido impugnadas en tiempo y forma y no haber recaído sobre ellas una resolución administrativa o judicial firme. Ante la situación creada por la sentencia, el Decreto Legislativo 2/2006, refunda las normas relativas al impuesto sobre incidencia de instalaciones de transporte y producción de energía en el medio ambiente.

Al margen de las fórmulas utilizadas para salvar la situación, no puede soslayarse que esta sentencia supone un límite importante a la voluntad de crear un espacio fiscal propio con carácter finalista. La cuestión no es tanto la importancia económica del impuesto sino la limitación que supone esta sentencia a la voluntad política de potenciar energías no contaminantes gravando las que afectan al medio ambiente.

Las reformas estatutarias

Finalmente, debe recordarse que Extremadura no ha iniciado el proceso de reforma de su Estatuto. Por ello, el debate se ha centrado, sobre todo, en otras reformas estatutarias. En ese sentido, más allá de periódicas referencias al Estatuto de Cataluña se ha prestado especial atención a la reforma del Estatuto de Andalucía. El presidente de la Junta ha mostrado su disconformidad con dos preceptos de ese Estatuto: la competencia exclusiva de Andalucía sobre las aguas que transcurren por Andalucía de la cuenca hidrográfica del Guadalquivir, con el límite derivado de diversas competencias del Estado, en cuanto un 2% de la cuenca es territorio extremeño y la competencia exclusiva de Andalucía sobre el flamenco, en el ámbito de la materia cultural. Especialmente la primera cuestión puede resultar importante en el futuro, pues se engarza, si bien con un alcance menor, con los otros conflictos sobre el agua que se desarrollan en distintos lugares de España.

Leyes

Acercamiento cuantitativo

Se han aprobado 10 leyes y 2 decretos legislativos, lo que supone un leve incremento cuantitativo en relación al año anterior. Sin embargo, el mero dato cuantitativo produce una impresión engañosa pues en realidad la actividad legis-

lativa de este año ha sido sumamente limitada. Apenas se han aprobado leyes innovadoras del ordenamiento autonómico, han solido ser modificaciones de leyes anteriores o tienen un carácter puramente organizativo. Por ello, se han tramitado casi todas por el procedimiento de urgencia, con escaso debate parlamentario. La actividad legislativa durante este año ha sido, por tanto, sumamente limitada.

Ley de farmacia

La Ley 6/2006, de 9 de noviembre, de Farmacia de Extremadura, de 9 de noviembre, ha sido acaso la más importante de las aprobadas durante este año. Sustituye a la anterior Ley de farmacia al haberse declarado inconstitucionales algunos de sus preceptos en la STC 109/2003.

La nueva Ley de farmacia se asienta sobre dos pilares fundamentales, la planificación y ordenación de los servicios farmacéuticos y la cooperación interadministrativa. Pretende combinar la libertad de empresa –con aplicación pues del derecho de la competencia– y la propiedad privada, de un lado, y de otra parte, la exigencia de atender a una planificación, no solamente sanitaria sino también territorial, establecer incentivos para que el interés público sea preservado y en definitiva el servicio de la salud. En consecuencia, el objeto de la Ley es la planificación y ordenación de los establecimientos y servicios farmacéuticos para garantizar que la atención y demás actividades farmacéuticas relacionadas con el medicamento sean prestadas de forma adecuada a la población.

Como se ha dicho, sustituye a la anterior Ley de Atención Farmacéutica con los siguientes objetivos. Primero, adaptar la legislación autonómica a la STC 109/2003, dejando libertad en la transmisión aunque sometida a determinadas condiciones, como son la posibilidad de retracto de los cotitulares de la oficina de farmacia. En ese sentido, se establece un valor mínimo para la transmisión fijado en base a la facturación anual, la obligatoriedad de figurar en escritura pública e inscripción en el Registro de la Propiedad y reflejar el valor mínimo. También se establece la obligación de comunicar a la Consejería de Sanidad cualquier gravamen sobre el local (vinculándose la autorización de la misma a la titularidad de un local adecuado). En segundo lugar, superado el primer objetivo de la anterior Ley, llevar oficinas de farmacia a todos los núcleos de población, se da un paso más con la planificación y distribución de las oficinas de farmacia en función de la población (para evitar la concentración), estableciendo un número máximo de oficinas de farmacia en cada núcleo y fijando la distancia mínima en 250 metros. En tercer lugar se establece una especie de carrera profesional, mediante sistemas y convocatorias de traslados para cubrir las vacantes y, posteriormente, convocatoria abierta para las nuevas adjudicaciones. La Ley contempla las áreas de actuación que integran la sanidad farmacéutica. Los establecimientos y servicios farmacéuticos encargados de llevar a efecto la atención farmacéutica en atención primaria y especializada son las oficinas de farmacia, los botiquines farmacéuticos los servicios de farmacia, los depósitos de medicamentos y las unidades funcionales de radiofarmacia. Estos establecimientos y servicios estarán sujetos a la autorización administrativa previa para su apertura y funcionamiento, así como en los casos de

modificación, traslado transmisión y cierre, la comprobación del cumplimiento de las condiciones y requisitos exigidos con carácter previo al funcionamiento, mediante la visita de inspección, la inscripción en el Registro de Establecimiento y Servicios Farmacéuticos, la elaboración y remisión a la Administración de las informaciones que le sean requeridas y el cumplimiento de las obligaciones derivadas del principio de solidaridad, integración sanitaria, así como la colaboración con la Administración en el fomento del uso racional del medicamento.

También regula la Ley los derechos del ciudadano en materia de atención farmacéutica: la atención farmacéutica continuada, la adquisición de los medicamentos y productos sanitarios necesarios, la libre elección de la oficina de farmacia, conocer la identidad y cualificación del personal sanitario, a ser atendidos por el farmacéutico si se solicita, la confidencialidad en los datos personales y a efectuar reclamaciones y sugerencias; así como los deberes: cumplir con las disposiciones administrativas y económicas que se determinen, acreditar las condiciones exigidas para la dispensación de los medicamentos, respetar al persona sanitario. De la misma manera se establecen los derechos y obligaciones de estos profesionales.

Sobre la titularidad del personal de la oficina de farmacia se exige un farmacéutico titulado con la perceptiva acreditación administrativa de la Consejería de Sanidad. Puede, además y en los supuestos establecidos en la Ley, existir un farmacéutico regente (las mismas funciones del titular fallecido o ausente), un sustituto (sustitución temporal del titular) y un adjunto (colabora con el titular), así como personal técnico y auxiliar. Se establecen normas sobre la atención al público (presencia del farmacéutico, flexibilidad horaria y guardias, atención continuada, publicidad y señalización de las oficinas).

La autorización de nuevas oficinas de farmacia se sujeta a los criterios de planificación sanitaria de la Comunidad, tomándose como base los distintos núcleos de población que integran las Zonas de Salud. Para la determinación del número de farmacias en cada núcleo se sigue una fórmula matemática (n° Habitantes-900 X 0,00053+1), con el límite de, al menos, una oficina en los de población superior a 500; las distancias mínimas entre oficinas deben ser de un mínimo de 250 metros (también de centros o servicios sanitarios). Por lo que se refiere a la transmisión (compraventa, cesión total o parcial) está sujeta a autorización de la Consejería de Sanidad, solamente podrá hacerse a otro u otros farmacéuticos y siempre que haya permanecido abierta bajo la misma titularidad al menos durante tres años, se establecen criterios para fijar el valor mínimo de transmisión. Se regulan los traslados, modificaciones y obras en los locales, que se sujetan a autorización administrativa previa (solo dentro del mismo núcleo de población). Se establecen las causas de la caducidad de la concesión (cumplimiento de 65 años del titular, comisión de infracciones muy graves, pérdida de la disponibilidad del local, etc.); el cierre voluntario y forzoso.

Ley de Sociedades Cooperativas especiales

Otra Ley importante aprobada este año ha sido la Ley 8/2006, de 23 de diciembre, de Sociedades Cooperativas Especiales de Extremadura, por la importancia que tienen estas sociedades en la Comunidad Autónoma.

Con esta Ley se pretende fomentar a las sociedades cooperativas mediante una legislación adecuada a la realidad del cooperativismo extremeño, en el que se ha apreciado que el tamaño de una parte de las sociedades cooperativas tiene dificultades de encaje en el molde formal que se diseñó en la Ley autonómica de sociedades cooperativas de 1998. Por ello el objetivo genérico perseguido es la flexibilización del funcionamiento de las nuevas sociedades cooperativas extremeñas mediante un nuevo régimen jurídico. Se persiguen tres objetivos. En primer lugar, en materia de órganos sociales se pretende dar valor a la actividad cooperativizada, de manera que sea ésta la que determine el poder de cada socio en la cooperativa. Por ello, en la asamblea general el derecho de voto será proporcional a la actividad cooperativizada del socio; no se atribuyen votos en función de lo que se aporta al capital social, sino con arreglo a la cosecha entregada, al consumo efectuado, al trabajo realizado, etc., en definitiva, en función del compromiso cooperativo de cada socio. En segundo lugar, se establece un nuevo régimen económico, excluyendo alguna de las obligaciones exigidas a las demás cooperativas y en la liquidación, transformación, fusión y escisión lo que antes era irrepartible, ahora lo es entre los socios (el patrimonio irrepartible es un obstáculo a la creación de nuevas cooperativas y al crecimiento de las actuales). Por último se introduce otro cambio para acoger la nueva regulación de la insolvencia de las sociedades cooperativas contenida en la Ley Concursal.

Leyes en materia medioambiental

Dos leyes se pueden incluir en este apartado medioambiental.

En primer lugar, la Ley 9/2006, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley 8/1998, de 26 de junio, de conservación de la naturaleza y espacios naturales. En realidad, la modificación de la Ley autonómica es consecuencia de la necesidad de adaptarla a la legislación estatal y comunitaria, cubriendo, así, los actuales vacíos legales. La modificación más profunda que se introduce afecta a la clasificación de las áreas protegidas de Extremadura en Espacios Naturales Protegidos y en Zonas de la Red Natura 2000, regulándose los procedimientos a seguir para su declaración. Se define el área protegida como cada uno de los espacios naturales protegidos y de las Zonas de la Red Natura 2000 que hayan sido declarados o clasificados como tales de acuerdo con lo dispuesto en la Ley. Se dejan abiertas las limitaciones que en este momento tienen las zonas de especial protección de aves (ZEPAS). Por lo que se refiere a la descalificación de un área protegida, ahora se exige para las incluidas en la Red Natura 2000 la previa notificación y aceptación por la Unión Europea y, además, se suprime la prohibición de descalificar espacios protegidos que hayan sido devastados por incendios forestales (se deja exclusivamente la prohibición para los supuestos en los que se hayan alterado intencionadamente las condiciones del espacio). En el caso de los usos incompatibles, inicialmente se mantienen los previstos en la Ley actualmente, pero se permite que mediante Resolución del órgano competente en materia medioambiental, se puedan autorizar aquellos que por su naturaleza no incidan sobre los recursos naturales concretos de un espacio natural. Además, se añade un capítulo entero estableciendo el régimen jurídico de la

Zona Red Natura 2000, procedimiento de tramitación y aprobación (aprobación por decreto del Consejo de Gobierno, y la solicitud a la Unión Europea para inclusión en la lista también por acuerdo del Consejo de Gobierno). También se abre la posibilidad de que, cuando se pretenda realizar un proyecto o un plan (por ejemplo un PIR), en principio incompatible, a pesar de ser negativa la evaluación de las repercusiones sobre el lugar y a falta de soluciones alternativas, por razones de interés público de primer orden (de índole social o económico) podrá permitirse la ejecución del mismo, mediante acuerdo motivado del Consejo de Gobierno, incluyéndose cuantas medidas compensatorias sean necesarias para garantizar que la coherencia global de Natura 2000 queda protegida. Finalmente, se restringe la indemnización por daños causados a terceros en los supuestos de especies protegidas en peligro de extinción, sensibles a la alteración de sus hábitats y vulnerables.

En segundo lugar, la Ley 1/2006, de 7 de julio, declara el Parque Natural del «Tajo Internacional». Está comprendido entre el puente romano de Alcántara y la presa de Cedillo. En la mayor parte de este espacio (desde la desembocadura del río Erjas hasta la presa de Cedillo) el río Tajo hace frontera con Portugal. Con esta declaración, se pretende favorecer el mantenimiento de usos y aprovechamientos tradicionales, así como los usos educativos, científicos, culturales, recreativos y socioeconómicos que sean compatibles con la protección del espacio. En concreto conservar y proteger los recursos naturales, su vegetación, flora, fauna, gea y paisaje, preservando su biodiversidad y manteniendo la estructura y dinámica de sus ecosistemas, en especial los valles del río Tajo y sus afluentes (Erjas, Sever, Salor, Aurela, Carbajo y Calatrucha), albergue de una rica fauna, así como de interesantes muestras de vegetación mediterránea. Afecta a una superficie aproximada de 25.088 hectáreas situadas en la provincia de Cáceres.

Modificación de la Ley de Elecciones al campo

La Ley 2/2006, de 7 de julio, modifica la Ley 12/1997, de 26 de diciembre, de elecciones al campo, que tiene como objetivo fundamental determinar el grado de representatividad de las organizaciones profesionales agrarias de Extremadura, así como la naturaleza y el régimen jurídico de las Cámaras Agrarias.

Con la aprobación de la Ley 18/2005, de 30 de septiembre, por la que se derogó la Ley 23/1986, de 24 de diciembre, que establecía las bases del régimen jurídico de las Cámaras Agrarias, se limitaba la regulación estatal de las Cámaras Agrarias, órganos en cuyo seno se desenvuelve la representatividad de las organizaciones profesionales del ramo. La Ley autonómica ocupa el espacio competencial dejado por el Estado y faculta a la Junta de Extremadura para fijar, por decreto del Consejo de Gobierno, la fecha de celebración de elecciones al campo y la realización de la correspondiente convocatoria electoral.

Todo ello, previa comunicación al Gobierno y tras consultar con las organizaciones profesionales agrarias de ámbito nacional con implantación en la Comunidad Autónoma de Extremadura, sin preverse ya la periodicidad de los 4 años. Además, será la Consejería de Agricultura la que elabore un censo que

delimitará el número y la identidad de los electores, no ya cada dos años sino con carácter previo a la convocatoria de las elecciones.

Ley que extiende la licencia comercial específica a establecimientos de descuento duro

La Ley 7/2006, de 9 de noviembre, extiende el régimen de la licencia comercial específica a la implantación de establecimientos comerciales de descuento duro. Pretende regular la autorización a los establecimientos comerciales de descuento duro que se instalen en la Comunidad Autónoma. Se definen como establecimientos de descuento duro aquellos que operen bajo una misma enseña comercial ya sean propios o franquiciados, y en donde se oferten, en régimen de autoservicio, productos de alimentación, y en su caso, otros de uso cotidiano, de alta rotación y consumo generalizado y además, que el número de referencia con la marca del distribuidor integradas en el surtido global a comercializar sea de más del 40%. Estos establecimientos de descuento duro que pretendan implantarse en la Comunidad deberán obtener autorización administrativa previa a su apertura e inicio del ejercicio de la actividad comercial siempre que dispongan de una superficie de venta igual o superior a 300 metros cuadrados. Para la concesión o denegación de la solicitud se tendrá en cuenta el grado de penetración del formato de descuento duro en el área concernida, la generación de empleo de carácter comercial y la integración y cooperación de la enseña con el conjunto de operadores económicos del área de influencia, en especial en cuanto a los productos y servicios que conforman la oferta.

Leyes financieras y presupuestarias

Han sido cuatro las fuentes legales de naturaleza financiera y presupuestaria aprobadas este año (dos leyes y dos decretos legislativos) pero su importancia ha sido más instrumental que sustantiva.

En primer lugar, la Ley 3/2006, de concesión de créditos extraordinarios y suplementos de crédito para financiar diversas actuaciones, tiene por objeto fijar el destino del remanente líquido de tesorería positivo derivado del superávit de la liquidación del ejercicio presupuestario de 2005, para nuevas necesidades de gasto no previstas.

En segundo lugar, la Ley 10/2006, de 27 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2007 no ha incorporado ninguna novedad significativa. Acaso la inexistencia de ley de acompañamiento.

Finalmente, los decretos legislativos son textos refundidos de los tributos propios y cedidos de la Comunidad Autónoma. Aunque lógicamente no aportan novedades resultan sumamente importantes como garantía de seguridad jurídica.

El Decreto Legislativo 1/2006, de 12 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales de la Comunidad Autónoma de Extremadura en materia de tributos cedidos por el Estado cumple la delegación efectuada por la DA Primera de la Ley 9/2005, de reforma en materia de tributos

cedidos y recoge en un texto único los tributos antes contenidos en la Ley 8/2002 y Ley 9/2005, así como las distintas modificaciones que en ellos han introducido diversas leyes de Presupuestos de la Comunidad Autónoma. De esta forma, se unifica la normativa autonómica en materia de tributos cedidos por el Estado con el fin de dotar de mayor claridad al sistema tributario y proporcionar una mayor seguridad jurídica a los contribuyentes.

El Decreto Legislativo 2/2006, de 12 de diciembre por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales de la Comunidad Autónoma de Extremadura en materia de tributos propios cumple, a su vez, la delegación efectuada por la Ley 8/2005, de reforma de tributos propios de la Comunidad Autónoma, vinculada a su vez al Acuerdo con el Estado adoptado en la Comisión Bilateral en torno a la conflictividad constitucional sobre algunos de estos tributos a la que hemos hecho referencia. Con el lógico objeto de clarificar el sistema de tributos propios y ofrecer mayor seguridad jurídica al contribuyente se reúnen en este Decreto tributos previstos en la Ley 8/1990, de Caza de Extremadura, que regula el impuesto sobre aprovechamientos cinegéticos; la Ley 9/1998, que regula el Impuesto sobre suelo sin edificar; la Ley 14/2001, del impuesto sobre depósitos de las entidades de crédito y la Ley 7/1997, de medidas fiscales sobre la producción y transporte de energía que incide en el medio ambiente, en la redacción dada por la Ley 8/2005 y teniendo en cuenta la STC 179/2006, a la que hemos hecho referencia anteriormente. Todas las normas que se integran en el presente Texto Refundido quedan derogadas.

Leyes de creación de colegios profesionales

Finalmente, mencionamos las dos leyes aprobadas este año de creación de colegios profesionales.

En primer lugar, la Ley 4/2006, de 10 de octubre, por la que se crea el Colegio Profesional de Terapeutas Ocupacionales de Extremadura. La creación del Colegio había sido solicitada por la Asociación de Terapeutas de Extremadura integrada por la inmensa mayoría de estos profesionales en la Comunidad.

En segundo lugar, la Ley 5/2006, de 10 de octubre, por la que se crea el Colegio Profesional de Ingenieros en Informática de Extremadura. Se considera que existen suficientes razones de interés público para crear este Colegio. Se enumeran la protección frente a los abusos informáticos, la importancia creciente de la informática y la influencia que la nueva técnica puede ejercer en detrimento de la privacidad del ciudadano). El Colegio integrará a las personas que lo soliciten y que posean la titulación de Licenciado en Informática o de Ingeniero en Informática.

Ejercicio de potestad reglamentaria

La actividad reglamentaria ha seguido los cánones habituales. Casi trescientos Decretos, la inmensa mayoría convocando subvenciones y ayudas en distintos sectores. En los reglamentos de carácter organizativo debe destacarse que los cam-

bios en la estructura administrativa han sido este año muy reducidos, por ello no mencionamos ninguno de los Decretos del presidente dictados durante este año. Analizamos los principales ámbitos de actividad pública para finalmente enumerar los más destacados en materia de subvenciones y ayudas.

Urbanismo y vivienda

Entre los reglamentos aprobados en el marco de la política de vivienda desarrollada por la Junta de Extremadura, debe destacarse el Decreto 115/2006, de 27 de junio, por el que se regula el procedimiento de adjudicación de viviendas de promoción pública de la Comunidad Autónoma de Extremadura, al que antes hacíamos referencia. Este reglamento es especialmente importante pues implica un cambio en el sistema de acceso a la vivienda de promoción pública, que ya hemos apuntado antes. El sistema tradicional, que atiende sólo a las condiciones socioeconómicas se mantiene para las promociones en las ciudades más pequeñas, pero se combina con otros más aleatorios, esto es, el sorteo, en las grandes ciudades en las que el número de solicitantes supera ampliamente a la oferta.

Además, pueden mencionarse los siguientes:

– Decreto 165/2006, de 19 de septiembre, por el que se determina el modelo, las formalidades y contenido del Libro del edificio. Pretende establecer de forma precisa la documentación necesaria y la responsabilidad de los agentes que intervienen en la edificación a la hora de su elaboración y el procedimiento necesario para la gestión y utilización del mismo.

– Decreto 17/2006, de 7 de febrero, regulador de las atribuciones de los órganos urbanísticos y de ordenación del territorio, y de la organización y funcionamiento de la Comisión de Urbanismo y de Ordenación del Territorio. Tiene un carácter organizativo. Pretende la revisión del régimen de organización y funcionamiento de esta Comisión.

– Decreto 33/2006, de 21 de febrero, de modificación y adaptación del Plan de Vivienda y Suelo de Extremadura 2004-2007. El objetivo de esta modificación del Plan de Vivienda es doble. Por un lado, incorporar las nuevas tipologías y modalidades de viviendas y actuaciones protegidas reguladas en el Plan Estatal, para que Extremadura pueda beneficiarse de los recursos estatales adicionales o complementarios; por otro, modificar las figuras propias y singulares de Extremadura, así como incorporar nuevas actuaciones protegidas.

– Decreto 32/2006, de 21 de febrero, de por el que se crea el Registro de Demandantes del Plan especial de Vivienda y se establece el sistema de selección de adquirentes de viviendas sujetas al Plan especial (modificado por decreto 106/2006, de 13 de junio).

– Decreto 39/2006, de 7 de marzo, por el que se aprueba la Estructura Orgánica y los Estatutos de la Agencia Extremeña de la Vivienda, el Urbanismo y el Territorio. Para completar la estructura normativa de la Agencia extremeña de la Vivienda, se aprueban sus estatutos a través de este reglamento.

Discapacidad y dependencia

En este ámbito los dos reglamentos más importantes tienen un carácter básicamente organizativo. Son:

– Decreto 131/2006, de 11 de julio por el que se crea el Servicio Público de Cuidados personales y atención a situaciones de dependencia, modalidad tipo tres (T3), y se establece su régimen jurídico.

– Decreto 151/2006, de 31 de julio, por el que se regula el Marco de Atención a la Discapacidad en Extremadura (MADEX) (modificado por Decreto 190/2006, de 31 de octubre). La importancia de este Decreto radica en que permite la celebración de conciertos para la prestación de servicios de atención especializada a personas con discapacidad en la Comunidad Autónoma. Este Decreto ha sido modificado a través del Decreto 190/2006

También tiene importancia el Decreto 199/2006, de 28 de noviembre, de modificación del Decreto 47/2003, de 22 de abril, por el que se regula el acceso de las personas con discapacidad al empleo público de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Con este Decreto se elimina el límite del 5% en la reserva de plazas ofertadas, convirtiéndose en el límite mínimo y elevándose el máximo al 10%.

Sanidad

Como resulta habitual los decretos en materia de sanidad son numerosos e importantes. Este año destaca especialmente los que desarrollan las leyes aprobadas en el año 2005. Especialmente dos:

– Decreto 15/2006, de 24 de enero, por el que se regula la libre elección de médico, servicio y centro de Atención Primaria de Salud del Sistema Sanitario Público de Extremadura. A partir de la entrada en vigor de este Decreto ya se ha podido ejercer en Extremadura este derecho sanitario.

– Decreto 132/2006, de 11 de julio, por el que se reducen los tiempos de espera en determinadas especialidades en la atención especializada. Es desarrollo de la Ley 1/2005, pero lo interesante es que se introduce tiempos de respuesta de duración inferior a los regulados en el art. 4 de la Ley.

También, más allá de los Decretos sobre ayudas o subvenciones a los que luego se hará referencia debe mencionarse, con un carácter organizativo, el Decreto 92/2006, de 16 de mayo, por el que se establece la organización y funcionamiento de la atención a la salud mental en la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Protección del medio ambiente

En este ámbito la fuente reglamentaria más destacada es el Decreto 86/2006, de 2 de mayo, por el que se aprueba el Plan de Prevención de Incendios Forestales de la Comunidad Autónoma de Extremadura. En este Decreto se estable-

cen las bases de la prevención de incendios regulando aspectos significativos como la zonificación de Extremadura en función del riesgo potencial de incendios forestales, se delimitan las zonas de alto riesgo de incendios y de protección preferente, se efectúa una localización de infraestructuras físicas existentes y las actuaciones precisas para la prevención de los incendios forestales así como la determinación de los trabajos necesarios para la obtención de tales infraestructuras. Además, como novedad significativa se regulan los procedimientos de información a los ciudadanos y marcan las directrices para la elaboración de los Planes de prevención, así como los Planes periurbanos de prevención de incendios.

También, con un carácter organizativo mencionamos el Decreto 174/2006, de 17 de octubre, por el que se aprueban las normas de organización del personal laboral de prevención y extinción de incendios forestales de la Comunidad Autónoma de Extremadura y el Decreto 192/2006, de 14 de noviembre, por el que se crea el Consejo Regional de Educación Ambiental, como órgano colegiado de asesoramiento, participación social y cooperación en materia de educación ambiental en Extremadura.

Administración electrónica

Nos parece importante el Decreto 2/2006, de 10 de enero, por el que se crea el Registro Telemático, se regula la utilización de técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas, así como el empleo de la firma electrónica reconocida por la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Con él se pretende avanzar en la administración electrónica. Hasta ahora los servicios públicos electrónicos se habían limitado al acceso a la información administrativa a través de internet. Ahora, con este reglamento se pretende dar un paso más, posibilitando que ciertos trámites puedan efectuarse a través de internet.

Son muchas las aportaciones de esta importante fuente reglamentaria. Crea un Registro telemático único que permite la recepción de documentos electrónicos; regula el archivo de documentos electrónicos y su acceso y consulta; contempla las notificaciones telemáticas; prevé la tramitación telemática de los procedimientos en cuanto a su iniciación y actuaciones y, finalmente, se articula la firma electrónica reconocida y su uso con todas las garantías en la Junta de Extremadura.

Televisión digital local terrestre

También es relevante por su contenido el Decreto 36/2006, de 21 de febrero, por el que se regula el régimen jurídico del servicio público de Televisión Digital Terrestre Local y se crea y regula el Registro de Concesionarios, en régimen de gestión indirecta del servicio público de Televisión Digital Terrestre de la Comunidad Autónoma de Extremadura. En virtud de este Decreto se regula el régimen jurídico, mediante concesión, del servicio público de televisión digital terrestre local, así como la creación y regulación del Registro de concesionarios, en régimen de gestión indirecta.

Empleo

No han sido demasiado importantes las fuentes reglamentarias aprobadas este año en materia de empleo. Más allá del Decreto 45/2006, de 21 de marzo, por el que se aprueba la Oferta de Empleo Público de la Junta de Extremadura para 2006, debe destacarse en este ámbito el Decreto 116/2006, de 27 de junio, por el que se establece un Programa Extraordinario de la Junta de Extremadura para la transformación de contratos temporales en indefinidos. Regula un régimen de incentivos a esa transformación, que incluye a los contratos formativos, de relevo y de sustitución por anticipación de la edad de jubilación.

Escuelas taurinas

Acaso como curiosidad; pero también porque supone una fuente innovadora del ordenamiento autonómico debe mencionarse la aprobación del Decreto 61/2006, de 4 de abril, por el que se establecen normas para la ordenación de las Escuelas Taurinas en la Comunidad Autónoma de Extremadura. Es norma de desarrollo de la regulación estatal en la materia con la finalidad de recoger de forma sistemática y ordenada el régimen jurídico aplicable a estos centros de aprendizaje taurino. Destaca que el Decreto pretende dar prevalencia a la enseñanza que, por razones de edad, deban recibir los alumnos obligatoriamente. También se concretan, lógicamente, las condiciones que deben reunir las instalaciones y elementos materiales utilizados por los alumnos en el aprendizaje taurino.

Matanzas de ganado porcino

El Decreto 193/2006, de 14 de noviembre, de protección del bienestar animal en matanzas de animales de la especie porcina se dicta para garantizar que las matanzas domiciliarias de cerdos se hacen de acuerdo a la Directiva comunitaria relativa a la protección de los animales en el momento de su sacrificio o matanza. En concreto, se garantiza la muerte indolora e instantánea y se atribuye a los ayuntamientos la vigilancia de esta actividad y la obligación de denunciar incumplimientos.

Grupos de investigación

El Decreto 48/2006, de 21 de marzo, por el que se crea el catálogo de grupos de investigación pertenecientes al Sistema de Ciencia, Tecnología, Economía y Sociedad de Extremadura supone la creación en Extremadura de la figura de los grupos de investigación.

Subvenciones y ayudas

Entre los numerosos Decretos referidos a subvenciones destacamos algunos por su especial importancia o por su carácter novedoso.

– Decreto 72/2006, de 18 de abril, por el que se establecen las bases reguladoras del régimen de concesión de subvenciones para suministro eléctrico de actividades productivas en el medio rural.

– Decreto 156/2006, de 6 de septiembre por el que se establece un marco de apoyo específico y primera convocatoria de las ayudas para el desarrollo de centros comerciales abiertos en la Comunidad Autónoma de Extremadura.

– Decreto 186/2006, de 31 de octubre, por el que se establecen las bases reguladoras y primera convocatoria de las subvenciones para proyectos de inversión nueva en equipos e instalaciones técnicas en proyectos de escuelas taller, casas de oficios, talleres de empleo y, en su caso, programas asimilados en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

– Decreto 200/2006, de 28 de noviembre, por el que se establecen las bases reguladoras y primera convocatoria del régimen de concesión de subvenciones para la producción de energía térmica utilizando como combustible biomasa para uso doméstico.

– Decreto 4/2006, de 10 de enero, por el que se establece una línea de ayudas a actividades y/o proyectos de educación ambiental y conservación de la naturaleza.

– Decreto 3/2006, de 10 de enero, por el que se establecen las bases reguladoras de la concesión de ayudas para el desarrollo sostenible en espacios naturales protegidos y hábitats de especies protegidas.

– Decreto 42/2006, de 7 de mayo, por el que establecen ayudas para las Agrupaciones de Defensa Sanitaria Ganadera en la Comunidad Autónoma de Extremadura.

– Decreto 100/2006, de 30 de mayo, por el que se establecen las bases reguladoras y la primera convocatoria de las ayudas a la creación, adaptación y utilización de las entidades que presten servicio de asesoramiento a las explotaciones agrarias en la Comunidad Autónoma de Extremadura y se crea el Registro Extremeño de Entidades con Servicio de Asesoramiento.

– Decreto 140/2006, de 25 de julio, por el que se establecen y convocan ayudas para paliar los efectos negativos provocados por las heladas acacidas durante los meses de enero, febrero y marzo de 2005.

– Decreto 158/2006, de 6 de septiembre, por el que se establecen las bases reguladoras y primera convocatoria de las ayudas a las explotaciones agrarias de regadío para la implantación de sistemas que mejoren la eficiencia de riego y de secano para la puesta en riego, mediante sistemas que propicien la economía del agua, con destino al cultivo del olivar, viñedo, frutales y hortícolas cuyos titulares reúnan la condición de Agricultor a Título Principal.

– Decreto 6/2006, de 10 de enero, por el que se regula el procedimiento y los requisitos del reintegro de gastos de productos farmacéuticos, ortoprótesis y asistencia sanitaria, así como de las ayudas por desplazamientos y estancia.

– Decreto 55/2006, de 21 de marzo, por el que se regula la concesión de sub-

venciones destinadas a la financiación de determinados productos y tratamientos ortoprotésicos para las personas mayores y se establece su convocatoria.

– Decreto 69/2006, de 4 de abril, por el que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para el fomento de actividades de alto interés sanitario.

– Decreto 68/2006, de 4 de abril, por el que se regula el derecho a la obtención gratuita de productos farmacéuticos de uso pediátrico para las familias numerosas, personas discapacitadas extremeñas y enfermos pediátricos crónicos.

Convenios de colaboración

Se han suscrito durante el año 2006 más de cincuenta convenios verticales, muchos de ellos en desarrollo de los acuerdos y compromisos alcanzados por el Consejo Extraordinario de Ministros celebrado en Mérida el primero de julio del año 2005, en la línea tradicional de facilitar las aportaciones financieras del Estado a la Comunidad Autónoma. Además de los nuevos convenios de colaboración, también se han firmado numerosos anexos, protocolos y addendas a convenios ya existentes.

Por su montante económico destacan los convenios referidos al desarrollo digital y la sociedad de la información. El primero de ellos tiene por objeto el desarrollo del «Plan Avanza». Este plan, que responde a su vez al Plan de la Comisión Europea 2010 «Una Sociedad de la Información Europea para el crecimiento y el empleo», tiene como objetivo principal fijar las condiciones con arreglo a las que se llevará a cabo la colaboración entre la Administración General del Estado, a través del Ministerio de Industria, para conseguir una adecuada utilización de las tecnologías de información y comunicación (TIC), a fin de contribuir así al desarrollo extremeño y a la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos. El montante de aportaciones económicas para la financiación de las diferentes actividades asciende a la significativa cifra de 6 millones de euros, lo que convierte a este convenio en uno de los más importantes de los que han sido firmados durante el 2006. El segundo de los convenios firmados con el Ministerio de Industria tiene como objetivo principal fijar las condiciones de colaboración entre la Administración General del Estado y la Junta de Extremadura, para la realización del proyecto «Extremadura Ciudadanía Digital» en las mancomunidades integrales de «Tajo-Salor» y de «La Serena». Este proyecto promueve e impulsa la implantación de la sociedad de la información en los municipios que integran las citadas mancomunidades mediante diversas actividades, tales como, el despliegue de infraestructuras de banda ancha o el desarrollo de contenidos de plataforma y teleinformación en software libre. Para llevar cabo las diferentes actividades del proyecto se ha establecido también un presupuesto de 6 millones de euros. Por tanto, son 12 millones de euros para el desarrollo digital y de la sociedad de la información.

En materia de cultura, la Comunidad de Extremadura ha firmado dos convenios de colaboración con el Ministerio de Cultura, destacando el que tiene por objeto la promoción y consolidación de la Vía de la Plata como itinerario cultural. Este Convenio pretende el establecimiento de un marco estable de coopera-

ción entre Extremadura y el Ministerio de Cultura para impulsar la Vía de la Plata como una ruta cultural de primer orden, asegurando la protección del patrimonio vinculado a dicha ruta, y fomentando la cultura y las manifestaciones culturales a lo largo de la misma. Entre otras acciones la Comunidad de Extremadura se compromete a la señalización de castillos situados en el entorno de la Vía de la Plata y la villa romana de Monroy, para la puesta en valor del Patrimonio histórico vinculado a la ruta. Además, en el marco de este convenio se constituirá un órgano de cooperación entre las diversas Comunidades a través de las que transcurre la Vía de la Plata para la gestión de las diversas actividades de promoción y recuperación de la misma.

En materia de vivienda, cuatro son los principales convenios que el Ministerio de la Vivienda ha concluido con la Comunidad Autónoma de Extremadura, destacando el Convenio para la aplicación del Plan Estatal 2005-2008 que persigue favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda. Este Convenio, firmado a mediados de diciembre de 2005, se ha publicado oficialmente en el año 2006. En él se establecen los siguientes objetivos concretos: promoción de viviendas de protección oficial, rehabilitación de edificios y viviendas, autopromoción de viviendas, viviendas del Plan Especial Autonómico, viviendas de rentas medias, promoción de viviendas de protección oficial en régimen general, viviendas de renta concertada y actuaciones en materia de suelo y urbanización. Además del anterior convenio se han firmado otros tres. Dos de ellos tienen un importante cariz cultural, los alcanzados para la recuperación de la Alcazaba árabe de Badajoz y de la calzada romana de la Plata a su paso por Extremadura. El tercero tiene por objeto la cesión de una parcela en Badajoz, que es titularidad del Ministerio, a la Junta de Extremadura.

En materia educativa se han suscrito numerosos convenios con el Estado. Destaca, en primer lugar y aunque fue firmado a finales del año 2005, el Convenio que tiene por objeto el desarrollo del Plan Proa. El objetivo de este convenio es llevar a cabo programas en centros educativos de primaria y secundaria con alumnado que se encuentre en situación de desventaja educativa asociada al entorno rural, a fin de mejorar el índice de éxito escolar de este colectivo. Como continuación del anterior Convenio, se han firmado dos Addendas, al mismo. La primera señalaba el número de centros en los que iban a implantarse los programas de refuerzo escolar durante el curso 2005-2006. Por su parte, la segunda de las Addendas acordaba la extensión del número de escuelas en las que se llevarán a cabo actividades de apoyo, llegándose a un total de veintitrés centros de Educación Primaria y once centros de Educación Secundaria durante el curso 2006-2007. Debemos significar también la Addenda del año 2006 al Convenio Bilateral de 2005 sobre la puesta en marcha del programa «Internet en el Aula», que la Comunidad de Extremadura suscribió con el Ministerio de Educación y Ciencia en desarrollo, a su vez, de un Convenio Marco previo. Dicho Convenio de 2005 tenía como objetivo principal la realización de una serie de actuaciones de apoyo, fomento y evaluación de uso de medios digitales, y de nuevas tecnologías de la información y la comunicación. Por su parte, la Addenda del 2006 se ha centrado en una serie de actuaciones destinada a la capacitación y formación de docentes en el uso y enseñanza de las nuevas tecnologías. También destaca, por su importancia educativa, el Convenio firmado por la Comunidad para el desarro-

llo de un programa de inmersión lingüística en lengua inglesa. Este Convenio firmado a finales de 2005, y publicado durante el año 2006, tiene por objeto el establecimiento de un programa de inmersión lingüística dirigido a alumnos de Enseñanza Primaria, a fin de consolidar el aprendizaje de la lengua inglesa mediante el fomento de los aspectos prácticos del idioma.

Otros convenios de menor calado en materia educativa se refieren a mejora de las bibliotecas escolares; para incentivar ciertas ramas de los estudios de formación profesional, o de atención a la primera infancia (de los 0 a los 3 años) en los centros que dependen del Ministerio de Defensa.

En materia de Universidad, se ha suscrito un importante Convenio de Colaboración firmado por el Ministerio de Educación, la Junta de Extremadura y la Universidad de Extremadura para la actualización y mejora de la red de comunicaciones de la Universidad. Este Convenio tiene presupuestado cuatro millones doscientos mil euros, lo que lo convierte en otro de los convenios destacados del año por su montante económico. El acuerdo alcanzado persigue la actualización y la mejora de la red de comunicaciones de la Universidad de Extremadura, a fin de integrar su campus en la red científico técnica de la Comunidad Autónoma.

En materia de I+D+I se ha firmado un convenio para la transferencia y difusión tecnológica en el ámbito empresarial extremeño, a través de la Fundación para el desarrollo de la ciencia y la tecnología en Extremadura, FUNDECYT. Este Acuerdo, financiado en parte a través de los Fondos FEDER, se prolongará hasta el año 2008. Fruto del mismo se realizarán diversas actividades, tales como asesoría tecnológica, fomento y gestión de proyectos I+D+I, y formación en nuevas tecnologías. En el mismo ámbito cabe significar también el Convenio para la incentivación de la actividad investigadora. En este Convenio se establecieron una serie de ámbitos de investigación a promocionar: la sociedad del conocimiento, las tecnologías agrarias y agroalimentarias, el medio ambiente y el desarrollo sostenible, la biomedicina y la salud, y la producción industrial y de recursos naturales. Este Convenio, con duración hasta el fin del año 2007, tiene presupuestada una cantidad de dos millones de euros.

Como resulta habitual el mayor número de convenios suscritos se refieren a asuntos sociales, facilitando la aportación económica estatal en este ámbito competencial autónómico. No se introducen novedosas importantes. Son los convenios habituales de erradicación de la pobreza y la exclusión social; inserción del pueblo gitano, plan de voluntariado o personas mayores.

Algunas novedades se han producido en materia de incapacidad. Se han suscrito tres convenios. El más importante de ellos es un Convenio Marco de Colaboración para la creación del Observatorio Estatal de la Discapacidad, firmado por el Ministerio de Trabajo, el Real Patronato sobre Discapacidad, la Comunidad Autónoma de Extremadura, el Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad-CERMI Estatal, la Universidad de Extremadura y la Fundación Tutelar de Extremadura (FUTUEX) para la creación y funcionamiento del Observatorio Estatal de la Discapacidad. Este Observatorio, que tendrá su sede en la ciudad de Olivenza, se convertirá en un instrumento técnico de la Administración General del Estado para la centralización y unificación de las

actividades de recopilación, sistematización, y difusión de cuestiones relativas a la discapacidad. Los principales objetivos del Observatorio, que estará dirigido por el Real Patronato sobre Discapacidad y gestionado técnicamente por la Fundación Tutelar de Extremadura –FUTUEX–, serán, entre otros: el conocimiento, análisis y difusión de información sobre personas con discapacidad; la sensibilización sobre los derechos de las personas con discapacidad; y la difusión y el intercambio de buenas prácticas e iniciativas recomendables en el ámbito de la discapacidad.

Finalmente, se han suscrito dos convenios relativos al control y el estudio de la incapacidad temporal. El primero de ellos tiene como objeto establecer la colaboración entre el INSS y la Comunidad de Extremadura para el desarrollo de un programa piloto destinado al control pormenorizado de determinados procesos de incapacidad temporal derivados de patologías, como, por ejemplo, los trastornos neuróticos, el síndrome del vértigo, la hernia inginal, trastornos de rodilla y alteraciones de la columna vertebral, entre otros. El segundo de los convenios tiene un doble objeto. Por un lado, el establecimiento del marco de colaboración para alcanzar los objetivos establecidos en el Plan anual de actuaciones para la modernización y mejora de la gestión y el control de incapacidad temporal y, por otro lado, la racionalización del gasto de la prestación derivada de la misma durante el trienio 2006-2008.

En cuanto a los convenios horizontales han sido escasos, como resulta habitual. Únicamente se ha firmado por parte de la Comunidad Autónoma de Extremadura un único convenio de este tipo, el Convenio sobre Cooperación en el desarrollo de la formación profesional específica en la modalidad a distancia. Este Convenio ha sido suscrito con Andalucía, Castilla La Mancha, Asturias, Aragón y Extremadura.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total de Diputados: 65

Composición por Grupos:

Socialista (PSOE): 36

Popular (PP): 26

Mixto. Agrupación de Diputados IU-SIEX: 3

Estructura del Gobierno

Presidente: Juan Carlos Rodríguez Ibarra (PSOE).

Vicepresidente: Ignacio Sánchez Amor (PSOE)

Portavoz (con rango de Consejera): María Dolores Pallero Espadero (PSOE)

Número de Consejerías: 10

Presidencia: Casilda Gutiérrez Pérez (Independiente)

Agricultura y Medio Ambiente: José Luis Quintana Álvarez (PSOE)

Economía y Trabajo: Manuel Amigo Mateos (PSOE).

Infraestructuras y Desarrollo Tecnológico: Luis Millán Vázquez de Miguel (Independiente)

Educación: Eva María Pérez López (PSOE)

Cultura: Francisco Muñoz Ramírez (PSOE)

Bienestar Social: Leonor Flores Rabazo (PSOE)

Sanidad y Consumo: Guillermo Fernández Vara (PSOE)

Desarrollo Rural: Francisco Javier López Iniesta (PSOE)

Hacienda y Presupuestos: José Martín Martín (PSOE)

Tipo de Gobierno

Por apoyo parlamentario: mayoritario.

Partidos y número de Diputados que lo apoyan: PSOE (36).

Composición del Gobierno: homogéneo (PSOE e independientes).

Cambios en el Gobierno

No se han producido cambios ni de titulares de las consejerías ni en la estructura organizativa

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

No se han producido

Debates y resoluciones parlamentarias aprobadas

Interpelaciones: 31.

Grupo Parlamentario Popular 17

Grupo Parlamentario Mixto: 14

Mociones subsiguientes a interpelaciones: 4

Aprobadas: 0

Rechazadas: 4

Preguntas Orales

En Pleno: 80

Grupo Parlamentario Socialista: 1

Grupo Parlamentario Popular: 58

Grupo Parlamentario Mixto: 21

En Comisión: 2451 (Todas por el Grupo Parlamentario Popular)

Proposiciones no de ley: 73

En Pleno: 67

Grupo Parlamentario Socialista: 10

Grupo Parlamentario Popular: 35

Grupo Parlamentario Mixto: 22

Aprobadas: 14

Grupo Parlamentario Socialista: 10

Grupo Parlamentario Popular: 1 (con enmiendas)

Grupo parlamentario Mixto: 3 (con enmiendas)

En Comisión: 6 (Todas del Grupo Parlamentario Popular)

Aprobadas: 0

Rechazadas: 6

Comparecencias ante el Pleno a petición propia: 6

Comparecencias ante Comisión a petición propia: 11

Comparecencias ante Comisión: 74

Solicitud del Grupo Popular: 61

Solicitud del Grupo Mixto: 13

Solicitudes de información: 707

Grupo Parlamentario Popular: 689

Grupo Parlamentario Mixto: 18

Leyes aprobadas: 10

Decretos-Legislativos: 2

Proyectos de ley: 10

Proposiciones de ley aprobadas: 0

Proposiciones de ley rechazadas: 0

Debates y Declaraciones institucionales

Debate sobre la Orientación de la Política General de la Junta de Extremadura

Celebrado los días 15 y 16 de junio de 2006

El discurso del Presidente se dividió en cinco partes:

-Salud y educación

-Empleo y vivienda

-Modelo de identidad más parecido a EEUU que a Cataluña

-Aeropuertos y escuela de pilotos

-Apuesta por el turismo

Se presentaron un total de 161 propuestas de resolución, de las que 17 fueron aprobadas, en su mayoría referidas a políticas sociales: educación, juventud, zonas rurales, vivienda y los sectores agrícola e industrial. De estas 17 resoluciones aprobadas, 3 han sido propuestas por el Grupo Parlamentario Mixto y 14 por el Grupo Parlamentario Socialista.

Por su parte, las presentadas por el Grupo Mixto instan a la Junta de Extremadura al cumplimiento estricto de la normativa en relación con la subcontratación, a promover políticas de creación de industrias agroalimentarias y sobre su oposición a cualquier instalación de cementerios nucleares en la región extremeña.

Las presentadas por el Grupo Socialista tratan sobre sectores productivos, competitividad y empleo, energías renovables, sanidad, vivienda, infraestructuras, investigación, desarrollo e innovación, agricultura y medioambiente, educación, juventud y zonas rurales, sobre una Administración más cercana y accesible, Cáceres 2016, mancomunidades y servicios a los ciudadanos, potenciación del sector audiovisual, la deuda histórica y financiación autonómica y bienestar social.

Procedimientos de control e impulso político

Comisiones de investigación: ninguna

Comisiones no permanentes: ninguna

Reformas del Reglamento Parlamentario

No se han producido

Normas interpretativas y supletorias del Reglamento

No se han producido

Instituciones similares al Consejo Consultivo, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo

Consejo Consultivo

Durante el ejercicio 2006, cuarto del funcionamiento del Consejo Consultivo de Extremadura, se han registrado 500 consultas lo que supone un aumento de 8,70% con respecto al año anterior, evacuándose 513 dictámenes con un incremento sobre el año anterior de un 12,25%. Siguiendo los precedentes, el mayor número de dictámenes recayeron sobre asuntos de responsabilidad patrimonial 437, pues los de otros asuntos son 76, manteniéndose en la línea de los años precedentes. Destacar, entre estos asuntos, el número de dictámenes de proyectos legislativos o disposiciones con rango de ley, que asciende a 13 sobre anteproyectos de ley y 2 de proyectos de decretos-legislativos, compensándose con una ligera disminución de dictámenes sobre proyectos reglamentarios que ha sido 19 en el ejercicio que ha concluido. Tampoco en el ejercicio corriente se ha dictaminado sobre asuntos de competencia del Tribunal Constitucional.

En cuanto a la vida del Consejo sólo hay que destacar el cese por vencimiento de su mandato del Excmo. Sr. D. Manuel Veiga López, consejero permanente en su condición de expresidente de la Asamblea de Extremadura.

Consejo Económico y Social

Ha emitido diez dictámenes, sobre leyes aprobadas durante este año o tramitándose actualmente en la Asamblea:

- *Dictamen 1/2006* sobre el Anteproyecto de Ley de farmacia de Extremadura.
- *Dictamen 2/2006* sobre el Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 12/1997, de 23 de diciembre, de elecciones al campo.
- *Dictamen 3/2006*, sobre el Anteproyecto de Ley de responsabilidad social empresarial de la Comunidad Autónoma de Extremadura.
- *Dictamen 4/2006*, El Anteproyecto de Ley de Sociedades Cooperativas Especiales de la Comunidad Autónoma de Extremadura.
- *Dictamen 5/2006*, sobre el Anteproyecto de Ley por el que se extiende el régimen de la licencia comercial específica a la implantación de los establecimientos comerciales de descuento duro.
- *Dictamen 6/2006*, sobre el Anteproyecto de Ley de aprendizaje a lo largo de la vida.
- *Dictamen 7/2006*, sobre el Anteproyecto de Ley de creación del Instituto de la Juventud de Extremadura
- *Dictamen 8/2006*, sobre el Anteproyecto de Ley de archivos y patrimonio documental de Extremadura
- *Dictamen 9/2006*, sobre el Anteproyecto de Decreto Legislativo por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales de la Comunidad Autónoma de Extremadura en materia de tributos cedidos por el Estado.
- *Dictamen 10/2006*, sobre el Anteproyecto de Decreto Legislativo por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales de la Comunidad Autónoma de Extremadura en materia de tributos propios.

En cuanto a los informes a iniciativa propia, el CES ha elaborado uno sobre «La Inserción Laboral de las personas con discapacidad en Extremadura: realidad y perspectivas».

Un año más, debe resaltarse que siguen sin existir en la Comunidad Autónoma de Extremadura las figuras del *Tribunal de Cuentas* y del *Defensor del Pueblo*.

Introducción: líneas generales

Tras las elecciones autonómicas celebradas el 19 de junio del año 2005 y la investidura del líder socialista Emilio Pérez Touriño como presidente de la Junta de Galicia por parte del Parlamento regional, acto que tuvo lugar semanas después –el 29 de julio–, se abrió un nuevo período político en la Comunidad Autónoma gallega, que sucedió a dieciséis años de gobiernos presididos por Manuel Fraga Iribarne y a cuatro legislaturas sucesivas de mayoría absoluta del Partido Popular. El año 2005 resultó, en todo caso, un año *extraordinario* para el Gobierno bipartito y su mayoría de coalición, toda vez que la fecha de los comicios y la de sucesiva toma de posesión de los nuevos diputados, del nuevo presidente y de los nuevos consejeros de la Junta dejaron a la Administración autonómica entrante apenas unos meses para hacer frente a su labor, lo que hubo de traducirse, tal y como ya oportunamente se señaló en el *Informe Comunidades Autónomas* del año precedente, en un desarrollo limitado de la acción legislativa y reglamentaria del Parlamento y del Gobierno. El año 2006 será, pues, en este sentido, el primer año *ordinario* de la mayoría socialista-nacionalista y del Gobierno formado, con posterioridad a las elecciones autonómicas, por el Partido de los Socialistas-PSOE y el Bloque Nacionalista Gallego.

Así las cosas, y como ya resulta habitual en este *Informe*, se analizará a continuación la citada actividad legislativa y reglamentaria del Parlamento gallego y de la Junta de Galicia. Pero el *Informe* se centrará también en los dos acontecimientos, de naturaleza muy distinta, que determinaron decisivamente el desarrollo de la vida autonómica gallega durante el año 2006: de un lado, en la gran ola de incendios que asoló los montes del país en el verano de ese año, y cuyas consecuencias de todo tipo (ecológicas, económicas, sociales y políticas) se dejarán sentir en los meses sucesivos; de otro lado, en el debate de la reforma estatutaria que, comenzado ya el año 2005 y pendiente todavía de una resolución definitiva que no se producirá sino en el 2007, ha experimentado, de todos modos, cambios destacables, convirtiéndose en elemento central del debate político autonómico a lo largo de todo 2006.

El *Informe* se cerrará con una referencia a la vida partidista, cuyas novedades fundamentales han afectado al Partido Popular y al Bloque Nacionalista Gallego. En el primero se produjo, a comienzos de año, un relevo generacional muy sustancial como consecuencia de la retirada de la vida política autonómica de Manuel Fraga Iribarne, que había sido su líder indiscutido durante casi cuatro lustros. En el caso del BNG las novedades afectaron, tras la XII Asamblea de los nacionalistas celebrada a finales de año, a su estructura organizativa y a la composición de los órganos de dirección de la organización nacionalista.

El ejercicio de las competencias legislativas

El Parlamento de Galicia aprobó a lo largo de 2006 un total de 14 leyes, número importante en términos cuantitativos, que acerca el año a los de mayor producción legislativa de la historia autonómica gallega, aunque menos significativo, como se verá a continuación, desde una perspectiva cualitativa, toda vez que una buena parte de esas leyes tienen un impacto normativo poco relevante. A efectos de una mejor comprensión de la actividad legislativa del Parlamento autonómico durante el año 2006 cabría agrupar su producción en torno a tres grandes bloques normativos: el primero lo componen seis leyes (las números 1, 2, 4, 5 12 y 13) que regulan diversos sectores de actividad (respectivamente la agricultura, el derecho civil de Galicia, el funcionamiento de la Administración autonómica, los ríos, las fundaciones de interés gallego y los horarios comerciales) que tienen en común su destacado impacto normativo. Dos de entre ellas sobresalen, además, por la novedad del sector de actividad que en ellas es objeto de regulación legislativa: las relativas a la transparencia y buenas prácticas en la Administración Pública gallega y a la conservación y mejora de los ríos gallegos, normas ambas que se proyectan *ex novo* sobre una realidad que no había sido previamente objeto de regulación legislativa, lo que no acontece ni con el derecho civil, ni con las fundaciones, ni con los horarios comerciales. El segundo grupo de normas comentado está formado por las leyes de reforma: las números 6 y 7, destinadas a modificar, respectivamente, las Leyes reguladoras de la caza y la ordenación farmacéutica gallega. El tercer y último grupo lo componen cinco normas legislativas (las números 3, 8, 9, 10 y 11) que proceden, respectivamente a la creación de los colegios profesionales gallegos de logopedas; ingenieros técnicos en informática; joyeros, orives, plateros, relojeros y gemólogos; ingenieros en informática e higienistas dentales. A esos tres grupos debe añadirse la ley de Presupuestos autonómica, que cierra el año y el conjunto de las que a continuación serán objeto de un breve comentario.

La Ley 1/2006, de 5 de junio, del Consejo Agrario Gallego parte de un doble dato: de una parte, la gran importancia económica y social del sector agrario en Galicia, fundamental para la fijación de población en el medio rural; de otra parte, la inoperancia de las cámaras agrarias, que plantea, a juicio del legislador autonómico, la necesidad de dotarse de un nuevo órgano eficaz de participación institucional de las organizaciones profesionales agrarias que sea acorde con la evolución de otros órganos de participación social basados en estructuras institucionales más ágiles en la toma de decisiones. A esos efectos, la Ley tiene como objetivo mejorar el diseño de las políticas públicas en un sector de actividad, la agricultura, que es básico en la economía del país, en la medida en que agrupa todavía a un porcentaje muy significativo de la población activa y produce una importante aportación al producto interior bruto de Galicia. El Consejo Agrario Gallego se concibe por su Ley de creación como un órgano permanente de participación, asesoramiento, diálogo y consulta de la Administración gallega en materia agraria y de desarrollo rural. La norma, que adscribe el Consejo Agrario a la Consejería de la Junta de Galicia que sea competente en materia de agricultura y desarrollo rural, le atribuye al órgano de asesoramiento y de consulta funciones de indudable relevancia en el diseño y ejecución de la política agraria autonómi-

ca: la de crear el marco institucional adecuado para favorecer e impulsar la participación y colaboración de los representantes sindicales del agro en todos los asuntos que sean relativos al sector agrario; la de analizar las políticas que afecten al sector agrario en su conjunto, así como la de contribuir al seguimiento de los planes y programas de políticas agrarias; la de emitir dictámenes sobre la normativa de carácter general del Gobierno y sobre la específica de la Consejería competente en materias de agricultura y desarrollo rural; la de proponer reformas y canalizar recomendaciones sobre las políticas que afecten a las condiciones socioeconómicas de los habitantes del medio rural; o la de proponer y asesorar a los distintos órganos de la Administración pública gallega sobre las medidas que se consideren necesarias para mejorar el nivel de renta de las explotaciones agrarias. Tras la regulación de los aspectos funcionales del Consejo, la Ley dedica también parte de su articulado a la determinación de la estructura de un órgano que es coherente con los objetivos que con el mismo se persiguen: presidido por el consejero competente en materia de agricultura y vicepresidido por el secretario general de la misma Consejería, el Consejo Agrario contará con cinco vocales en representación de aquélla, con otros cinco en representación de las Consejerías competentes en las materias de bienestar social, medio ambiente, política territorial, industria y sanidad, y con otros doce en representación de las organizaciones agrarias más representativas de Galicia.

A partir del título competencial contenido en el artículo 27.4 del Estatuto de Autonomía para Galicia, que otorga a la Comunidad Autónoma de Galicia competencia exclusiva en materia de conservación, modificación y desarrollo del derecho civil gallego, la Ley 2/2206, de 14 de junio, de derecho civil de Galicia, aprobada por unanimidad en el Parlamento autonómico, procede al desarrollo, en todos sus aspectos, de diversas instituciones jurídico-privadas que, todavía vivas en la realidad socio-jurídica gallega, conforman el derecho propio del país. Esta norma sustituye a la Ley 4/1995, de 25 de mayo, de derecho civil de Galicia, vigente hasta la fecha, disposición que ya en su día había supuesto una ampliación material muy sustancial de la tradicional compilación del derecho civil-foral gallego, promulgada en 1963, y que el propio Preámbulo de la nueva ley considera «fragmentaria, incompleta, falta de la entidad propia de un sistema jurídico y, en consecuencia, situada en buena medida de espaldas a la realidad social». Así, y siguiendo de nuevo las consideraciones incluidas por el legislador autonómico en el Preámbulo, «lejos de cualquier preocupación y de cualquier tentación de arqueología jurídica, la ley pretende regular instituciones válidas para los intereses y las necesidades del pueblo gallego». La nueva Ley ordena, de este modo, una gran cantidad de materias, que cubren los diversos ámbitos normativos del derecho civil de Galicia: sus fuentes y su eficacia en el territorio de la Comunidad; la protección de menores; la adopción; la autotutela y la situación de ausencia no declarada; las instituciones de «la casa» y «la vecina»; los derechos reales (montes vecinales en mano común, montes «*abertais*», comunidad en materia de aguas, «*muiños de berdeiros*», «*agras*» y «*vilares*», relaciones de vecindad, «*serventías*», servidumbres de paso y «*retracto da graciosa*»; contratos (arrendamientos rústicos, arrendamiento de lugar «*acasarado*», aparcerías y contrato de vitalicio); la denominada «compañía familiar gallega»; el régimen económico familiar y la sucesión. Uno de los aspectos más novedosos de la Ley reside en el hecho de que

los cónyuges están obligados, además de a vivir juntos y a guardarse fidelidad, según ya dispone el Código Civil, también a compartir las responsabilidades domésticas, de modo que el incumplimiento grave y reiterado de estas obligaciones maritales puede ser justificación para desheredar al marido o a la esposa viuda. La ley aumenta, también en el ámbito del derecho de familia, y de un modo sustancial, la libertad del testador, al quedar reducidos los antiguos tercios de mejora y de legítima a un cuarto del caudal hereditario.

Quizá la más novedosa de todas las aprobadas a lo largo del año, la Ley 4/2006, de 30 de junio, de transparencia y buenas prácticas en la Administración Pública gallega responde a un compromiso electoral y de gobierno de las dos fuerzas que han pasado a ocupar la Junta de Galicia tras las últimas elecciones autonómicas. La norma se dirige, así, a reforzar y a impulsar el proceso de racionalización y transparencia de la actividad administrativa autonómica, todo ello con el objetivo de eliminar la tradicional imagen negativa –de opacidad e inaccesibilidad– de la propia Administración, que genera desconfianza en la ciudadanía. Para luchar contra esa desconfianza, las medidas incluidas en la ley contribuyen a dar efectividad al derecho a una buena administración, que es parte de nuestro ordenamiento jurídico desde la aprobación de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea. Tras delimitar con precisión el tipo de administraciones y organismos que quedan sujetos a las previsiones contenidas en la Ley (la Administración de la Comunidad Autónoma de Galicia; sus organismos autónomos, sociedades públicas y fundaciones del sector público autonómico; los órganos con dotación diferenciada en los presupuestos de la Comunidad y los entes y empresas en los que tiene participación mayoritaria la Junta de Galicia) la norma establece un amplio abanico de principios generales en materia de funcionamiento administrativo: entre otros, procurar la satisfacción del interés general en la toma de decisiones; garantizar la transparencia, eficacia y eficiencia en la organización y gestión pública; proporcionar y difundir información constante, veraz, objetiva y clara sobre la actuación del sector público autonómico; potenciar su accesibilidad y receptividad; fomentar y favorecer la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos; mantener un diálogo abierto, transparente y regular con asociaciones representativas y con la sociedad civil, o impulsar el empleo de técnicas informáticas y telemáticas. Además, la Ley fija un preciso régimen jurídico a los efectos de hacer posible la transparencia en la actividad administrativa: se regulan, de ese modo, el derecho a la información de los administrados, las cartas de servicios, la publicidad de la programación (anual y plurianual) de la administración general de la Comunidad Autónoma; la aplicación y utilización para hacer efectivos los principios contenidos en la ley de los medios electrónicos, informáticos y telemáticos; la participación de los administrados en la elaboración de disposiciones de carácter general; el régimen jurídico aplicable a los contratos públicos y el regulador de los convenios de colaboración concesión de servicios públicos, así como la actividad de fomento. La norma se cierra con la determinación del régimen de especial que se aplicará a partir de su entrada en vigor a los miembros del Gobierno y a los altos cargos de la Administración autonómica en materia de principios éticos y de actuación en los términos en que aquella ha sido definida por la propia norma de carácter administrativo.

Especial importancia presenta también la Ley 5/2006, de 20 de junio, para la

protección, la conservación y la mejora de los ríos gallegos, que afecta a una materia que no había sido objeto de regulación legislativa sistemática con anterioridad y que es consecuencia de una iniciativa legislativa popular, la segunda en la historia autonómica gallega que se transforma en una norma parlamentaria. Aprobada por unanimidad, al igual que la anteriormente comentada, La Ley, con la que se pretende, entre otras cosas, dar desarrollo a normativa comunitaria (Directiva 2000/60/CEE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre del 2000, que establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas) declara prioridad de interés general de la Comunidad Autónoma de Galicia la conservación del patrimonio natural fluvial, que incluye la biodiversidad de la flora y de la fauna de los ríos gallegos, así como el patrimonio etnográfico e histórico-cultural relacionado. A estos efectos, la Ley fija normas sobre planificación hidrológica, contenidos de los planes hidrológicos y red de vigilancia y control del estado ecológico de los ríos, protección integral de los ecosistemas fluviales, gestión del uso de aguas, participación ciudadana en las políticas del agua y educación ambiental y capacitación técnica del personal de la administración. Aunque del texto originario surgido de la iniciativa popular desaparecieron algunas de sus propuestas más originales, como la relativa a someter a referéndum la decisión de construir nuevos embalses, y también algunos muy polémicos, como la paralización de las actuaciones ya programadas en los ríos gallegos, la norma establece, entre otras cosas, que todos los planes hidrológicos deben contener medidas de restauración de los ecosistemas fluviales, del mismo modo que actuaciones de saneamiento integral. También es de destacar la previsión de creación de una red de vigilancia y control del estado ecológico de los cauces fluviales de los ríos gallegos. Finalmente, el texto recoge el de derecho de los ciudadanos a participar en los procesos de elaboración de los planes hidrológicos, así como también al conocimiento de la información ambiental y al acceso a la justicia en cuestiones ambientales.

La Ley 12/2006, de 1 de diciembre, de fundaciones de interés gallego, aprobada por unanimidad, tiene por objeto regular las fundaciones de interés gallego, de competencia de la Comunidad Autónoma de Galicia, a partir del título competencial contenido en el artículo 27.26 del Estatuto de Autonomía de Galicia, que determina que es competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, el régimen de las fundaciones de interés gallego. La norma determina, en tal sentido, con exhaustividad ese régimen jurídico. Su capítulo I define las fundaciones objeto de la ley (organizaciones sin ánimo de lucro que por la voluntad de sus creadores tengan afectado de un modo duradero su patrimonio a la realización de fines de interés general para Galicia), fija la normativa aplicable, establece los fines y beneficiarios, regula su personalidad jurídica, el régimen aplicable a su denominación y domicilio y a las fundaciones extranjeras. El II se refiere a la constitución de las fundaciones: capacidad para fundarlas, modalidades de constitución y régimen al respecto. El III se centra en el Gobierno de las fundaciones y el IV en su régimen económico: patrimonio, administración, enajenación, herencias y donaciones. La Ley dedica su capítulo V al funcionamiento y actividad de las fundaciones (financiación, obtención de ingresos, contabilidad y auditoría), el VI a la modificación de Estatutos y a la fusión, escisión y extinción de las fundaciones, el VII al protectorado (órgano administrativo de asesoramiento, apoyo

técnico y control de las fundaciones) y el VIII en el Registro de las Fundaciones de Interés Gallego. La Ley se cierra con los capítulos IX y X, centrados, respectivamente, en el Consejo Superior de Fundaciones de Interés Gallego y en las Fundaciones del Sector Público de Galicia. La Ley, que deroga la Ley 7/1983, de 22 de junio, de fundaciones de interés gallego y la Ley 11/1991, de 8 de noviembre, de modificación de la anterior, reduce la tutela de la Junta de Galicia sobre las fundaciones, aumenta la autonomía privada de las mismas y refuerza la capacidad de las fundaciones para participar en sociedades mercantiles. Además, la norma, que aporta mayor transparencia al régimen contable de las fundaciones, incluye como uno de sus aspectos más novedosos la posibilidad de que las fundaciones, que podrán financiarse por cualquier medio lícito (entre otros, actividades propias, subvenciones, donaciones o herencias) puedan desarrollar actividades económicas cuyo objetivo esté relacionado o sea complementario a los fines de las fundaciones. La ley prevé, en tal sentido, que las fundaciones podrán intervenir en cualquier actividad económica a través de su participación en sociedades mercantiles en las que no se responda personalmente de las deudas sociales. En el momento de entrada en vigor de la nueva Ley existen en Galicia 611 fundaciones registradas, que son el doble de las que existían cuando entró en vigor la primera Ley de fundaciones de interés gallego del año 1983.

Cerrando el primero de los tres bloques normativos previamente mencionados, la Ley 13/2006, de 27 de diciembre, de horarios comerciales de Galicia, se ha elaborado sobre la base del título competencial contenido en el artículo 30.1.4. del Estatuto de Autonomía para Galicia (que otorga a la Comunidad Autónoma, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actuación económica general y la política monetaria del Estado, las competencias en materia de comercio interior y defensa del consumidor y el usuario, sin perjuicio de la política general de precios y la defensa de la competencia) y de acuerdo con lo previsto en los artículos 38, 131 y 149.1.11 de la Constitución española. El objeto de esta ley es, así, el de proceder a la regulación de los horarios de apertura y cierre de los establecimientos comerciales en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Galicia, con el fin de favorecer y de garantizar el desarrollo armónico del comercio gallego y un mejor servicio a los consumidores. A tales efectos, la norma fija su ámbito de aplicación en su capítulo I, dedica el II al régimen general de horarios (publicidad del horario, horario general de apertura y cierre, régimen al respecto en domingos y días festivos y procedimiento de determinación y días festivos hábiles comercialmente) y el III al régimen especial de horarios, determinando cuál es el tipo de los establecimientos con libertad horaria y fijando los criterios para la determinación de las zonas de gran influencia turística. El capítulo IV se centra específicamente a los establecimientos con ventas de bebidas alcohólicas (regulación que permite a los ayuntamientos prohibir, en las circunstancias y casos que especifica la Ley, la venta de alcohol en determinados establecimientos desde las 22 horas hasta las 9 horas del día siguiente) y el V y último regula el régimen sancionador en la materia. La Ley deroga los artículos 13 y 44.3º de la Ley 10/1988, de 20 de julio, de comercio interior de Galicia y el Decreto 365/1996, de 26 de septiembre, por el que se regulan los horarios comerciales en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Galicia. La aprobación de este texto legal provocó cierta polémica como consecuencia de las consideraciones respecto del proyecto con-

tenidas en un dictamen del Consejo Económico y Social de Galicia (CES), que apreció, en el momento de la presentación del proyecto, determinados desajustes entre las previsiones del texto autonómico y la legislación estatal en relación con el tipo de establecimientos que gozarían de plena libertad para determinar los días y las horas en que permanecerán abiertos en todo el territorio nacional, tipo que el proyecto autonómico restringía de un modo sustancial respecto de la normativa estatal. En contra de la interpretación del Consejo Económico y Social, la Consejería competente en la materia, y responsable del proyecto –la de Innovación e Industria– puso desde el primer momento de relieve que la Comunidad tenía plena capacidad para determinar los días de cierre y que así lo haría sin que cupiera por ello recurso alguno ante el Tribunal Constitucional.

El segundo de los tres bloques normativos antes mencionados lo conforman las dos leyes de reforma aprobadas durante el año 2006 por el Parlamento de Galicia, la Ley 6/2006, de 23 de octubre, de modificación de la Ley 4/1997, de 25 de junio, de caza de Galicia y la Ley 7/2006, de 1 de diciembre, de modificación de la Ley 5/1999, de 21 de mayo, de ordenación farmacéutica. La reforma de la Ley de caza va destinada a dar una nueva redacción a determinados preceptos legales de la Ley vigente (entre otros, los relativos a la regulación de la acción de cazar, los lugares de caza, la indemnización por daños derivados de la caza, la descripción de las zonas de seguridad y el ejercicio de la caza en las zonas de seguridad, la taxidermia y las granjas cinegéticas) así como incorporar nuevos preceptos relativos a la actividad de la taxidermia y a las pruebas de detección alcohólica o de sustancias psicotrópicas, manteniendo las líneas básicas fijadas por la citada ley y la mayoría de su articulado. En cuanto a la modificación de la ley de ordenación farmacéutica, la nueva norma tiene por objeto adaptar la vigente Ley de ordenación farmacéutica de Galicia a los principios establecidos en un auto de 2 de diciembre de 2004 del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, por medio del cual se formuló ante el Tribunal Constitucional una cuestión de inconstitucionalidad en relación con el número 5 del artículo 19 de la mencionada Ley 5/1999, de 21 de mayo, al entender que las previsiones contenidas en aquél podían suponer la vulneración del principio de igualdad del artículo 14 de la Constitución. En consecuencia, se procede en la Ley de referencia a modificar dicho artículo 19.5, suprimiendo el límite de edad para solicitar autorizaciones de nuevas oficinas de farmacia y derogando las limitaciones para participar en los concursos públicos de adjudicación de las autorizadas, eliminando con tales modificaciones cualquier duda sobre la eventual inconstitucionalidad de dicho precepto.

Las cinco normas aprobadas durante el año 2006 por el Parlamento de Galicia al objeto de proceder a la creación de otros tantos colegios profesionales conforman el tercero de los bloques normativos anteriormente referidos con la finalidad de ordenar la actividad legislativa de la Cámara gallega durante el período comprendido en este *Informe*. Se trata de las Leyes 3/2006, de 30 de junio, de creación del Colegio Profesional de logopedas de Galicia, 8/2006, de 1 de diciembre, de creación del Colegio Profesional de ingeniería técnica en informática de Galicia, 9/2006, de 1 de diciembre, de creación del Colegio Profesional de joyería, orivesería, platería, relojería y gemología de Galicia, 10/2006, de 1 de diciembre, de creación del Colegio Profesional de ingeniería en informática de Galicia y, por último, 11/2006, de 1 de diciembre, de creación del Colegio Profesional de

higienistas dentales de Galicia Todas estas normas, muy breves, responden a una idéntica estructura normativa: todas ellas proceden a la creación del correspondiente Colegio Profesional gallego como corporación de derecho público, con personalidad jurídica y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de los fines que le son propios y el ejercicio de sus funciones desde el momento en que se constituyan sus órganos de gobierno. Todas ellas fijan el ámbito territorial y el ámbito personal del Colegio respectivo y todas disponen, en fin, que el Colegio procurará y fomentará el uso del gallego en todas sus comunicaciones externas e internas.

La producción legislativa del pParlamento autonómico se completa con la Ley 14/2006, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2007, que prevé unos gastos de 10.467,8 millones de euros en Administración General y de 3.648.5 millones de euros en organismos autónomos, lo que supone incrementos presupuestarios, respectivamente del 8,8% para la Administración general, del 7,3% para los organismos autónomos y del 8,8% del total consolidado de los presupuestos autonómicos. En cuanto al desglose de los Presupuestos, los mayores incrementos porcentuales dentro de la Administración General –los superiores a la media general ya apuntada del 8,8%– se producen en el Consejo de Cuentas (9,9%), la Vicepresidencia de Igualdad y Bienestar (10,9%), las Consejería de Política Territorial, Obras Públicas y Transportes (10,9%), Innovación e Industria (10,9%), Medio Rural (10,3%) y Trabajo (10,9%), en el capítulo de Deuda Pública (17,1%) y de gastos de diversas Consejerías (51,9%). Los incrementos superiores a la medida general dentro de los organismos autónomos son los relativos al Centro de Estudios Judiciales y Seguridad Pública de Galicia-CEXESGA (74,7%), al Instituto Gallego de Consumo (18,3%) y al Instituto Gallego de Vivienda y Suelo (11,9%).

La actividad reglamentaria

A) Al igual que ya había acontecido en el año 2005, el sector de actividad que reúne en 2006 el mayor número de normas reglamentarias es el de las relativas al *Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma*, que, además de haber sido objeto de una de las normas con rango de ley materialmente más relevantes del año, la Ley 4/2006, de 30 de junio, de transparencia y buenas prácticas en la Administración Pública Gallega, agrupa también hasta un total de once disposiciones del poder ejecutivo, dictadas en buena parte de los casos con la finalidad de ir completando la estructura orgánica y funcional de la nueva Junta de Galicia surgida de las últimas elecciones autonómicas. Un primer subgrupo dentro de este grupo lo conforman los seis decretos destinados a fijar la estructura orgánica y funcional de otras tantas Consejerías de la Junta de Galicia (el 278/2005, relativo a la Consejería de Presidencia, Administraciones Públicas y Justicia; el 585/2005, relativo a la Consejería de Educación y Ordenación Universitaria; el 597/2005, relativo a la Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible; el 36/2006, relativo a la Consejería de Cultura y Deportes; el 45/2006, relativo a la Consejería de Sanidad y el 231/2006, relativo a la Consejería de Innovación e Industria) a los que debe añadirse el 44/2006, de estructura orgánica de los órganos

superiores dependientes de la Presidencia de la Junta de Galicia. Dentro de la referida esfera normativa deben incluirse también los Decretos 21/2006, de 9 de febrero, por el que se regulan las comisiones o grupos de trabajo para el desarrollo de procesos relativos al personal del Servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma de Galicia, 126/2006, por el que se regula el Registro de Convenios de la Junta de Galicia y 132/2006, por el que se regulan los registros públicos creados en los artículos 44 y 45 de la Ley 7/2005, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2006. Este primer grupo se cierra con el Decreto 224/2006, por el que se regulan las delegaciones de la Junta de Galicia en el exterior. Sin duda uno de los más relevantes aprobados por el Gobierno gallego en el período de referencia, el Decreto concibe a las citadas delegaciones como organismo destinados a dar soporte al presidente de la Junta de Galicia en el ejercicio de sus atribuciones, apoyar todas las actuaciones de los departamentos autonómicos en el área geográfica de acción de las delegaciones, fomentar las relaciones de Galicia con las instituciones y órganos de gobierno de su área geográfica de acción, impulsar la promoción de la cultura y la lengua gallegas, fomentar los valores de igualdad entre hombres y mujeres, prestar apoyo administrativo e institucional a los emigrantes gallegos o prestar asistencia técnica, orientación en información sobre Galicia y sobre el área geográfica asignada a los agentes sociales allí radicados, a los gallegos y a quienes lo demanden.

B) En el sector de actividad de la *vivienda y el urbanismo*, que ha centrado, como en el resto de España, una buena parte de la agenda pública y de los debates políticos y sociales desarrollados durante 2006 en la Comunidad Autónoma de Galicia, se ha producido un alto número de iniciativas normativas de origen gubernamental, de modo que la Junta de Galicia ha aprobado en el período hasta un total de cuatro normas reglamentarias en la materia. Se trata de la Orden de 20 de febrero de 2006 por la que se aprueba el Plan de Inspección Urbanística autonómica y de los Decretos 48/2006, por el que se regula el programa de vivienda en alquiler, 64/2006, sobre subvenciones a fondo perdido para el acabado exterior de las viviendas unifamiliares rurales de nueva construcción y 111/2006, de subvenciones para la rehabilitación y adaptación de edificios y viviendas de protección oficial de promoción pública.

C) En el sector de actividad de la *agricultura*, del que también se ocupó el Parlamento de Galicia mediante la aprobación de la Ley 1/2006, de 5 de junio, del Consejo Agrario Gallego, ya comentada, se inscriben los Decretos 594/2005, sobre la distribución de competencias en la aplicación y control de la condicionalidad en relación con las ayudas directas de la política agraria común, 155/2006, por el que se establece el régimen del organismo pagador de los fondos europeos agrarios en Galicia y 194/2006, por el que se establece el procedimiento de liquidación de los medios materiales de las cámaras agrarias provinciales de Galicia.

D) El sector de la *educación*, tradicionalmente muy significativo dentro de la acción normativa de la Junta de Galicia, agrupa también a un total de tres Decretos, el 68/2006, por el que se regula el Observatorio Gallego de Educación Ambiental, el 99/2006, por el que se regula la planificación, estructura, organización y funcionamiento de la formación permanente del profesorado de los Centros de

la Comunidad Autónoma de Galicia sostenidos con fondos público y el 181/2006, por el que se declara de interés público la compatibilidad de la impartición de enseñanzas de música y artes escénicas, artes plásticas y diseño con la actividad realizada en otro puesto de trabajo del sector público cultural.

E) Dos han sido las normas reglamentarias que se han aprobado durante 2006 en el sector de actividad del *medio ambiente*, pues en él debe incluirse, además del Decreto 23/2006, por el que se establecen determinadas medidas de gestión en el Parque Nacional de las Islas Atlánticas de Galicia, el Decreto el 68/2006, que acaba ya de citarse en el sector de actividad de la educación, norma por la que se regula el Observatorio Gallego de Educación Ambiental. Debe tenerse en cuenta que en este sector de actividad se aprobó también, tal y como se señaló ya en su momento, una importante ley del Parlamento de Galicia, la 5/2006, de 20 de junio, para la protección, la conservación y la mejora de los ríos gallegos.

F) Dos normas conforman igualmente la producción reglamentaria de la Junta en el ámbito del *turismo*: los Decretos 108/2006, por el que se establece la ordenación turística de los restaurantes y de las cafeterías de la Comunidad Autónoma de Galicia y 143/2006, por el que se establece la ordenación de los campings de turismo de Galicia.

G) Y dos también son, en fin, las normas del poder ejecutivo en materia de *función pública*: los Decretos 37/2006, por el que se regula el nombramiento de personal interino para el desempeño con carácter transitorio de plazas reservadas a funcionarios y a la contratación temporal de personal laboral de la Junta de Galicia y 140/2006, por el se determinan los criterios de pérdida de destino definitivo por las funcionarias y los funcionarios docentes que prestan servicios en los centros educativos que imparten enseñanzas distintas de las universitarias y el computo de la antigüedad en el centro en función de las causas de acceso a él.

H) Ya para terminar este recorrido por la actividad reglamentaria de la Junta de Galicia podría formarse un último grupo normativo que se caracteriza por el hecho de que en cada una de los sectores de actividad en él incluidos, el Gobierno gallego aprobó una norma reglamentaria significativa durante el año 2006. Se trata de los sectores de la *lengua y cultura* (Decreto 58/2006, por el que se crea y regula el funcionamiento de la Comisión de Seguimiento e Impulso del Plan General de Normalización Lingüística Gallega), la *economía* (Decreto 104/2006, por el que se regula la colaboración de las entidades de crédito en la recaudación de los ingresos gestionados por la Consejería de Economía y Hacienda) y la *inmigración* (Decreto 127/2006, por el que se crea el Consejo Gallego de la Inmigración).

El proceso de transferencias y los conflictos con otras instancias

Ya en el *Informe* del año 2004 dábamos cuenta de que los tres Reales Decretos de traspasos aprobados por el Gobierno central en el período citado no colmaban las aspiraciones de la Junta en materias tan diversas como aeropuertos, puertos, gestión de becas para estudiantes, funciones de la inspección de trabajo o gestión del espectro radioeléctrico. La formación del Gobierno bipartito surgido de las elecciones autonómicas del año siguiente va a dar lugar a que se produzca

un fuerte incremento de sus exigencias en materia de transferencias, que la nueva administración aumentará desde las 36 competencias cuyo traspaso trató de negociar la Junta presidida por Manuel Fraga Iribarne, hasta un total de 70, entre las que se incluirán la titularidad de las autopistas en régimen de concesión cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en territorio gallego; la transferencia de la gestión de los puertos de interés general, el canon sobre concesiones del dominio público portuario y la competencia exclusiva sobre espacios pesqueros y deportivos e instalaciones menores (embarcaderos, varaderos); la participación en la planificación y gestión de las infraestructuras ferroviarias del Estado que discurren por territorio gallego; la transferencia de las competencias de la ley estatal de costas, con sus medios materiales y personales; la transferencia de las funciones que desempeña el Estado sobre ejecución de las obras hidráulicas de interés general; el traspaso de los registros mercantiles y de la propiedad; el traspaso de las oficinas de patentes y registro de marcas; la gestión, mediante convenio con el Estado, del catastro inmobiliario; todas las competencias en tráfico y seguridad vial; el traspaso de los servicios estatales de documentación y matriculación de vehículos, realización de exámenes, autorización y expedición de licencias y recursos y sanciones administrativas en materia de tráfico; el traspaso de medios servicios y efectivos necesarios para crear un Cuerpo de Policía autonómica; la ampliación sustancial de las transferencias en materia de justicia; la cooperación exterior: los archivos y museos; la investigación y el salvamento marítimo; la inmigración o, finalmente, el refuerzo de las competencias en espacios naturales que están protegidos por la «*Rede Natura 2000*».

En este contexto, el avance producido durante el año 2006, tras el inicio del proceso de negociación sobre las transferencias exigidas por la Junta que tuvo lugar en noviembre de 2005, por medio de una entrevista celebrada en Madrid entre el Vicepresidente de la Junta de Galicia y los representantes del Gobierno central, se ha concentrado en la aprobación por parte de este último de los Reales Decretos, números 552/2006 y 553/2006, ambos de 5 de mayo, respectivamente de ampliación de los medios económicos adscritos a los servicios traspasados a la Comunidad Autónoma de Galicia por el Real Decreto 146/1993, de 29 de enero, en materia de gestión de formación profesional ocupaciones (formación continua); y de traspaso a la Comunidad Autónoma de Galicia de las funciones y servicios en materia educativa, de empleo y formación profesional ocupacional encomendados al Instituto Social de la Marina (ambos en *DOG* nº 98, de 24 de mayo de 2006). La Junta procedió a aprobar poco después el Decreto 106/2006, de 30 de junio, por el que se asumen los medios económicos y las funciones y servicios transferidos por la Administración central del Estado a la Comunidad Autónoma de Galicia mediante los Reales Decretos 552 y 553/2006, de 5 de mayo (*DOG* nº 126, de 1 de julio de 2006).

En materia de conflictividad deben mencionarse las incidencias relacionadas con dos cuestiones de inconstitucionalidad: la relativa a la 5053/2006, en la que por providencia de 20 de junio de ese año el Tribunal Constitucional admitió a trámite la citada cuestión de inconstitucionalidad presentada por la Sección primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en relación con la disposición adicional tercera de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia, por posible vulnera-

ción del artículo 149.1.23 de la Constitución (*DOG* nº 134, de 12 de julio de 2006); y la relativa a la cuestión de inconstitucionalidad 648/2006, en la que por providencia de 8 de noviembre de ese año el Tribunal Constitucional admitió a trámite la citada cuestión de inconstitucionalidad formulada por el Juzgado contencioso-administrativo número 1 de Vigo en relación con el artículo 70.4º de la Ley 4/1988, de 26 de mayo, de la función pública de Galicia, por posible vulneración del artículo 14 de la Constitución (*DOG* nº 230, de 29 de noviembre de 2006)

Rasgos fundamentales de la vida política e institucional gallega

El año 2006 basculó sobre dos grandes acontecimientos, uno perfectamente previsible y otro por completo imprevisible, cuando menos en sus terribles dimensiones: el primero, el debate sobre la reforma estatutaria, que se constituyó en el objeto central de la agenda política autonómica; el segundo, la ola de incendios que asoló Galicia entre el 4 y el 15 de agosto, con consecuencias que se iban a dejar sentir también, aunque no sólo, en el ámbito político. Algunas novedades en la vida partidista vinieron a cerrar lo esencial del panorama de un año que fue el primero, en sentido estricto, del nuevo gobierno bipartito entre el Partido de los Socialistas de Galicia (PSdeG) y el Bloque Nacionalista Galego (BNG).

El debate sobre la reforma estatutaria

Antes de referirnos a las novedades del debate sobre la reforma del vigente Estatuto de autonomía para Galicia que han tenido lugar a lo largo de 2006 es necesario que recordemos algunos datos esenciales del pasado de ese proceso, de los que se ha dejado constancia en el precedente *Informe Comunidades Autónomas* y cuya constatación parece necesaria para enmarcar lo acontecido en 2006: en primer lugar, que la sexta legislatura del Parlamento de Galicia (2001-2005) estuvo marcada por la negativa del Partido Popular a entrar en el debate de la reforma estatutaria, debate que según el entonces presidente de la Junta, Manuel Fraga, debía retrasarse hasta después de los comicios autonómicos; en segundo lugar, que tras la apertura de la séptima legislatura autonómica (2005-2009) quedará bien clara, desde el primer momento, la voluntad de la nueva mayoría socialista-nacionalista de proceder a la elaboración de un nuevo Estatuto, voluntad que encontrará una primera plasmación institucional en la decisión del presidente de la Junta de encargar al Consejo Consultivo de Galicia un informe jurídico sobre la reforma estatutaria, petición que se cursó oficialmente a mediados de octubre de 2005; y en tercer lugar, por último, que el gran cambio que se produjo en 2005 en relación con la reforma estatutaria fue el de la generalización de esa reivindicación, una vez que la misma fue hecha suya por el Partido Popular. El año 2005 acabó, pues, con un acuerdo generalizado de los tres partidos gallegos con representación parlamentaria autonómica respecto al hecho de que la reforma estatutaria debía ser llevada a cabo y debía alcanzarse por consenso, tal y como quedó patente en la sesión solemne con la que el Parlamento gallego conmemoró, el 19 de diciembre de 2005, el veinticinco aniversario del referéndum de ratificación del Estatuto de Autonomía para Galicia.

¿Cómo comenzó, en materia de reforma estatutaria, el año 2006? Pues con una advertencia del Partido Popular de que utilizaría su mayoría minoritaria –imprescindible para alcanzar la mayoría de reforma– si de lo que se trataba era de elaborar un nuevo estatuto y no de actualizar el ya vigente. A finales de enero se celebra, sin embargo, una reunión entre el presidente de la Junta y el líder del Partido Popular que parece allanar el camino a la reforma: ambos dirigentes manifiestan en ella que rechazan, para Galicia, el modelo de financiación prefigurado en el Estatuto catalán y acuerdan impulsar el proceso de reforma. Se entra entonces en un debate entre los tres grandes partidos de Galicia sobre la composición (proporcional o paritaria) y la forma de trabajo (a puerta cerrada o puerta abierta), de la futura ponencia o comisión parlamentaria que se encargará de elaborar la proposición de ley de reforma estatutaria. La decisión final se decanta hacia la proporcionalidad y la publicidad de los trabajos: la Comisión, que se constituyó finalmente el día 16 de marzo, quedó compuesta por siete miembros del PP, cinco del Partido Socialista y tres del BNG, bajo presidencia socialista. Una vez constituida, la Comisión abre un amplio proceso de comparecencias de instituciones políticas y sociales y organizaciones de muy diverso tipo, cuyos representantes aportan a lo largo de los meses de abril, mayo y junio sus consideraciones al órgano parlamentario sobre las distintas cuestiones que son objeto de consulta. A punto ya de cerrarse las comparecencias, se producirán dos circunstancias, casi simultáneas, que contribuirán a ir definiendo los límites de la senda por la que discurrirá la negociación estatutaria: la primera, unas declaraciones del presidente de la Junta, realizadas tras una visita al entonces presidente Maragall, defendiendo que el nuevo Estatuto asumiese la identidad de Galicia como nación y reclamando un marco autonómico *de máximos* similar al catalán; la segunda, una entrevista, celebrada una semana después (el 16 de junio) entre el propio presidente y el vicepresidente de la Junta, líderes respectivos del PSdeG y el BNG, en la que ambos dirigentes pactan siete puntos de bases para el nuevo Estatuto que se estaba elaborando: el reconocimiento del carácter nacional de Galicia, el reconocimiento del deber de conocer el gallego, la inclusión en el nuevo Estatuto de una declaración de derechos, el blindaje de competencias, el establecimiento de previsiones sobre bilateralidad entre la Junta y el Estado, la creación de una agencia tributaria autonómica y la previsión de un acuerdo financiero con el Estado en el que se comprometiese para Galicia un 8% de la inversión estatal territorializada durante un período de diez años.

En este contexto, la Comisión encargada de la redacción del nuevo Estatuto comienza sus reuniones de elaboración del nuevo texto a finales de junio en un ambiente político marcado por las acusaciones cruzadas en relación con la agenda de los trabajos y el ritmo, más lento o más rápido, con el que, a juicio de sus miembros, la Comisión debería trabajar. El día 29 de junio, tres días después de la primera reunión de trabajo de la Comisión, se celebra en el Parlamento de Galicia un pleno monográfico sobre la reforma estatutaria en el que los partidos del Gobierno plantean tres exigencias de mínimos para el consenso estatutario (reconocimiento del carácter nacional de Galicia, máximo techo competencial y garantía del 8% de la inversión territorializada del Estado) de los cuales el líder del Partido Popular sólo aceptó el segundo. En todo caso, a partir de ese momento el debate sobre la reforma estatutaria se desarrolla en dos esferas diferentes: por

una parte, en la de la correspondiente Comisión parlamentaria redactora de la proposición de reforma, que trabaja con una metodología consistente en ir cerrando acuerdos unánimes en todas las materias en que hay consenso entre el PP, el PSdeG y el BNG y en dejar *aparcadas* las cuestiones en las que no es posible el acuerdo de los tres partidos con representación parlamentaria; pero, por otra parte, el debate se desarrolla también en los medios, en los que no se discute, como en la Comisión, sobre aspectos concretos con textos detallados, sino sobre la cuestión general de si Galicia debe elaborar o no un Estatuto *de primera* (similar, por tanto, al catalán) y sobre los aspectos que a juicio de unos y de otros garantizan o no ese objetivo.

En cualquier caso, tanto el debate institucionalizado como la discusión política ante la opinión pública van poco a poco decantando los que acabarán por ser los auténticos nudos políticos de la reforma estatutaria: el de la financiación, el del nuevo estatus jurídico de la lengua regional y el de la definición identitaria de Galicia. De hecho, todas las declaraciones políticas relevantes y todos los encuentros políticos entre partidos, desembocan de un modo u otro en la necesidad de desatar esos tres nudos esenciales: el 25 de julio, Día de Galicia («Día da patria galega» para el BNG), los nacionalistas exigen al PP que apoyen un Estatuto de primera para Galicia y emplazan a Feijoo a aceptar el término *nación*; un día después, el presidente de la Junta propone como fórmula identitaria la de «nazón de Breogán», que figura en el himno oficial de Galicia, a lo que el Vicepresidente responde de inmediato que Galicia debe ser reconocida como nación «sin apellidos»; el día 29 de julio se reúnen oficialmente los líderes del BNG y el PP y de nuevo la cuestión de la entidad de la reforma (*de primera* o no) y del carácter nacional de Galicia aparecen públicamente como los aspectos esenciales de la reunión; dos días después, ya a punto de comenzar las vacaciones políticas estivales, el presidente de la Junta manifiesta, en fin, su defensa de la necesidad de dejar constancia en el nuevo texto estatutario del carácter nacional de Galicia.

Las primeras noticias que llegan tras unas vacaciones estivales marcadas por una desastrosa ola de incendios forestales, ponen de relieve la creciente desconfianza del Gobierno bipartito en ser capaces de alcanzar un texto de consenso para la reforma estatutaria, dificultades que son visibles en el seno de la Comisión redactora del proyecto de reforma. Pero la comisión sigue trabajando y los partidos, por boca sobre todo de sus líderes siguen fijando posiciones sobre el debate y sobre las responsabilidades eventuales en que a juicio de cada uno incurrirán todos los demás si la reforma acabase por atascarse finalmente. La reunión celebrada, a mediados de noviembre, entre el presidente de la Junta y el líder del PP completa los encuentros bilaterales (tras los mantenidos previamente entre los líderes del PSdeG y el BNG y del BNG y el Partido Popular): Pérez Touriño y Nuñez Feijoo no avanzan en ella acuerdos concretos sobre los contenidos de la reforma, pero pactan que de no resolverse la reforma en enero de 2007 la misma se pospondrá hasta después de las elecciones municipales y autonómicas de ese año (sólo municipales en Galicia) para no mezclar el desarrollo de los comicios con el debate estatutario. La evolución de los acontecimientos hasta el final del año confirma plenamente, en todo caso, la dinámica precedente: el debate sobre la definición de Galicia gana espacio en la discusión ante la opinión pública, hasta el punto de oscurecer los trabajos de la Comisión redactora que continúan con

normalidad. El 23 de diciembre se celebra una nueva reunión bilateral, ahora entre el PP y el BNG, que sirve para constatar las diferencias entre ambos partidos sobre la definición nacional y las dificultades para encontrar una fórmula de transacción que sirva a populares, socialistas y nacionalistas. Al cerrarse el año las posturas al respecto quedan claras: el PP proclama que todo depende de que el presidente de la Junta fuerce una definición identitaria que pueda ser aceptada por todos y el PSdeG y el BNG proclaman, aunque con matices diferentes, que la responsabilidad de que haya Estatuto está en manos del PP que tiene que decidir si acepta o no una fórmula de consenso para definir a Galicia en la nueva norma estatutaria. El resultado último se deja, pues, a lo que finalmente se decida en una reunión multilateral que habrá de celebrarse en los primeros días del año 2007.

La ola estival de incendios forestales

Los incendios forestales son una triste realidad que forma parte, desde hace muchos, de la realidad gallega en cuanto llegan los primeros calores estivales y, con ellos, las primeras sequías del verano. Lo acontecido en 2006 fue, sin embargo, algo muy diferente a lo que desgraciadamente venía siendo habitual. Y ello porque el jueves 4 de agosto de 2006 se desató una ola de incendios pavorosa, que afectó básicamente a las provincias de La Coruña y Pontevedra, cuya intensidad desconocida y larga duración –no pudo ser extinguida hasta el día 15 de agosto– arrojarán un balance final realmente aterrador: 82.000 hectáreas de monte quemadas, equivalentes a casi el 4% de la masa forestal de Galicia, según los cálculos oficiales de la Junta de Galicia, cifra que algunas fuentes elevarán todavía más (92.000 hectáreas según el CSIC y 86.000 según la Unión Europea, que computó tres días más en sus cálculos sobre la ola de incendios de agosto), 2.055 incendios y 10.253 focos de fuego. Para dar una idea de la proporción de la catástrofe deben tenerse en cuenta algunos datos comparativos: desde el año 1989, el peor en materia de incendios forestales de la historia de Galicia, en que ardieron casi 200.000 hectáreas de monte, las cifras habían descendido sustancialmente en los años posteriores, de modo que en el período 1990-2005 el peor año había sido el 2005, con casi 53.000 hectáreas quemadas. La media para todo ese período será de algo más de 40.000 hectáreas por año, lo que significa que la ola de incendios de agosto de 2006 casi dobló en 12 días de incendios las cifras medias para todo el año: el 2006 acabó con 94.000 hectáreas quemadas, lo que convierte ese año en el peor de la historia, con mucha diferencia, tras el infausto 1989.

Algunos otros datos adicionales pueden ayudar, además, a medir las dimensiones de lo acontecido en agosto en los montes de Galicia: la lucha contra el fuego consumió el 6% de las reservas de agua de Galicia y supuso daños económicos equivalentes al 2% del PIB de Galicia durante el año 2006 (851 millones de euros de daños directos y 1.800 millones de daños a medio plazo) según los cálculos realizados por el diario *La Voz de Galicia* (ediciones de 17 y 20 de agosto de 2006). Además, las pérdidas directas provocadas por el fuego se elevaron hasta los cien millones de euros.

En todo caso, los efectos de los incendios no fueron sólo ecológicos, sociales

y económicos. La ola de incendios, y la forma en que la Administración autonómica dirigió el operativo conjunto para hacer frente a la misma, provocó también un duro enfrentamiento entre el Gobierno y la oposición, cuyo primer motivo de confrontación tras el final de la crisis se centró en determinar los orígenes de aquélla: según el Gobierno la ola habría sido efecto de una acción masiva de pirómanos, mientras que para la oposición la extensión de los incendios y la envergadura que los mismos llegaron a adquirir, acercándose en muchos casos a las puertas de algunos núcleos urbanos importantes como Santiago, habría resultado la consecuencia de una defectuosa respuesta ante el fuego, respuesta que la Junta de Galicia no habría sido capaz de dirigir y coordinar con eficiencia y rapidez. La ola de incendios puso también en primer plano otro debate, menos inmediato, sobre la eficacia de la política de lucha contra el fuego que había sido puesta en marcha por los sucesivos gobiernos del Partido Popular. Y así mientras este Partido afirmaría que la evolución de las series históricas de datos sobre superficie quemada y número de incendios demostraban la eficacia de sus políticas de extinción, socialistas y nacionalistas insistirán, por el contrario, en lo errático de un modelo de lucha contra el fuego basado en la extinción y no en la prevención y en la lucha contra las causas que, según opinión bastante general, estarían en el origen último de los incendios forestales: la ausencia de políticas de utilización y rentabilización del monte, que habrían provocado un abandono de las grandes superficies arboladas dejando crecer en ellas de un modo incontrolado una masa explosiva susceptible de convertirse de inmediato en causa de fuego en cuanto las condiciones meteorológicas (lluvias y humedad) deja de estar en condiciones de favorecer la ausencia de focos de fuego.

En este contexto de debates cruzados, el Partido Popular solicitó en septiembre la creación de una Comisión parlamentaria de investigación para determinar lo ocurrido en agosto en los montes de Galicia, pero la mayoría socialista-nacionalista impidió su constitución como tal y sólo dio luz verde a la creación de un Comisión de estudio o averiguación, en la que los diputados del Partido Popular decidieron entonces no participar. Del mismo modo, el presidente de la Junta mantuvo en su puesto al consejero de Medio Rural, Alfredo Suárez Canal (del BNG), cuyo cese fue solicitado reiteradamente por el Partido Popular. La Comisión sobre incendios finalizó sus trabajos en diciembre, después de haber solicitado un alto número de comparecencias, entre las que se incluyeron varias de antiguos altos cargos de las administraciones del Partido Popular, y concluyó que no existía responsabilidad por parte del Gobierno, por más que en la respuesta de la Administración autonómica se hubieran podido detectar algunas «disfunciones» y un colapso en el operativo de extinción debido «a la falta de adecuación del dispositivo a la nueva tipología de los fuegos que se produjeron durante la crisis»: «La ola de incendios fue una situación excepcional y no previsible, por no haber datos históricos que permitieran deducir la posibilidad de que ocurriera», establece el Dictamen de la Comisión, que también afirma que «existió una actividad delictiva incendiaria desahogada, de elevada intencionalidad y con pretensión de causar el mayor daño posible» y «que no se adoptó ninguna decisión política con incidencia para el dispositivo, por lo que no sabe deducir responsabilidades políticas». El Dictamen de la Comisión fue sometido a votación del pleno del Parlamento de Galicia, en su sesión de 26 de diciembre, y fue aprobado con los 38

votos de la mayoría, frente a la *inacción* de los diputados populares, que ni votaron en contra, ni se abstuvieron, ni abandonaron el hemiciclo.

Realizaremos un último apunte, antes de cerrar este apartado, en relación con los datos disponibles sobre la actuación de pirómanos en la ola de incendios que hemos venido comentando. Según informaciones procedentes de la Guardia Civil, un total de sesenta personas habían sido detenidas entre comienzos del mes de agosto y el 13 de septiembre, acusadas de haber causado incendios forestales de forma intencionada. De entre ellas, un total de 22 fueron puestas a disposición de los tribunales y se encontraban procesadas, según una información del diario *El País* (de 17 de septiembre) a mediados de ese mes. Pero todas las informaciones que se fueron publicando desde entonces desautorizarán por completo la existencia de una red o un complot incendiario organizado: a mediados de octubre el delegado del gobierno informaba de que el número de presuntos detenidos hasta entonces era de 72, aunque sólo 20 permanecían en prisión, y ponía igualmente de relieve que ninguno de los informes oficiales avalaba la existencia de una trama incendiaria. La Fiscalía de delitos medioambientales del Tribunal Superior de Justicia de Galicia insistía, a principios de noviembre en esa misma idea, al informar que no había pruebas de la existencia de una trama organizada de pirómanos. Finalmente, y según informaciones aparecidas en los primeros días del año 2007, justo en el momento en que se procedía al cierre de esta valoración de la vida autonómica gallega durante el año 2006, *La Voz de Galicia* publicaba los resultados de la más amplia investigación realizada por la Guardia Civil sobre un total de 670 detenidos acusados, desde 1995, de causar incendios forestales, investigación que relevaba que entre todos ellos no se había podido determinar la existencia de ningún contacto personal.

La vida político partidista

El primero de los dos acontecimientos relevantes que han afectado a la vida de los partidos gallegos durante el año 2006 tuvo como protagonista el Partido Popular y tuvo lugar en enero de ese año, aunque los hechos que dieron lugar al mismo comenzaron a incoarse en 2005, después de que el PP perdiera el Gobierno gallego tras haberse quedado en las elecciones autonómicas de ese año a un diputado de los 38 indispensables para obtener la mayoría absoluta que le garantizaba seguir presidiendo la Junta de Galicia. Así las cosas, el abandono de Manuel Fraga de la presidencia de la Junta, que había desempeñado ininterrumpidamente desde 1989, abrió al fin la cuestión sucesoria que precisamente las victorias sucesivas del candidato del PP habían conseguido mantener cerrada a cal y canto. Ya a finales de 2005 José Cuiña, delfín del presidente Fraga hasta su cese como consejero de la Junta a consecuencia de acusaciones de aprovechamiento ilícito vinculadas con la crisis del *Prestige*, había anunciado su intención de concurrir como candidato a la presidencia del PP con un programa de refundar el partido en clave galleguista. En noviembre de 2005 arrancó la carrera sucesoria al abrirse en ese mes el proceso de elección de compromisarios que asistirían al XIII Congreso del PP en el que habría de elegirse el sucesor de Manuel Fraga, que a esas alturas había ya manifestado su voluntad de dejar la política gallega y volver

a las Cortes Generales, ahora como senador de designación autonómica. Los días 29 y 30 de noviembre de 2005 los 90.000 afiliados del PP de Galicia eligieron a los más de 2000 compromisarios para el Congreso que se celebró finalmente los días 14 y 15 de enero de 2006. Alberto Nuñez Feijoo, vicepresidente de la Junta con Manuel Fraga, resultaba elegido con una mayoría abrumadora del 96% de los compromisarios que habían concurrido a la reunión, a la que concurrió como único candidato tras la previa retirada de José Cuiña de la carrera sucesoria. Pocos días después, el 7 de febrero, Manuel Fraga era elegido senador autonómico por el Parlamento de Galicia, lo que suponía el cierre definitivo de una larga etapa autonómica que había comenzado con la victoria electoral del propio Fraga en las elecciones autonómicas de 1989.

El año comenzó con un Congreso de partido, el del PP, y se cerró también con un Congreso partidista, el del Bloque Nacionalista Gallego, que, al igual que el anterior, no será tampoco una reunión de mero trámite. La XII Asamblea Nacional del BNG, la primera que celebrará el Bloque tras su entrada en la Junta de Galicia, acabará por tener una enorme trascendencia en la medida en que en ella, al margen de otras cuestiones de tipo programático, se debatirá el cambio en la estructura y los modos de funcionamiento de la organización frentista, que agrupa a diversos partidos y colectivos no partidistas (Unión do Pobo Galego, Esquerda nacionalista, Partido Nacionalista Galego, Inzar, Colectivo Socialista y Galiza Nova) y militantes que lo son a mero título individual, es decir, que pertenecen al BNG y no a ninguno de los partidos u organizaciones que lo forman. La Asamblea, celebrada los días 2 y 3 de diciembre, se muestra dividida desde el primer momento, y ello hasta el punto de que junto a Quintana, líder de la organización y vicepresidente de la Junta, que encabeza la lista oficial al Consejo Nacional –máximo órgano decisorio de la organización entre Asambleas– se presentan hasta tres candidaturas más: la denominada «A alternativa», apoyada por Camilo Nogueira, uno de los líderes históricos del nacionalismo gallego en la segunda mitad del siglo XX; la llamada «Encontro Irmandiño, que encabeza Xosé Manuel Beiras, dirigente histórico del BNG antes de la llegada de Quintana, impulsor originario de su candidatura y adversario político a la sazón de quien previamente había sido su patrocinado; y la denominada «Movemento pola base».

En la Asamblea participan finalmente menos de la mitad de los entorno a 8000 militantes del BNG –todos con derecho a participar en la reunión *in capita* y no a través de delegados previamente elegidos– que toman, finalmente, tres decisiones trascendentales en el ámbito organizativo, además de reafirmar la apuesta *nacional* del BNG como partido que aspira a una definición de Galicia como nación en el nuevo Estatuto de Autonomía que entonces entraba en una fase decisiva de su proceso de debate. La primera de esas decisiones será la de abandonar el modelo asambleario vigente hasta la fecha en el BNG, y su sustitución por un sistema de representación delegada similar al que rige en la mayoría de los partidos españoles: no sin oposición, la decisión fue adoptada por 1167 votos a favor, 813 en contra y 39 abstenciones. La segunda será la relativa a la composición de los órganos de dirección de la organización, que dejarán muy debilitada internamente la posición del Portavoz Nacional, Anxo Quintana, quien saldrá, por su parte, reelegido con el voto del 62% de los militantes presentes en el conclave, lo que supone el respaldo más corto obtenido nunca por ningún dirigente

del Bloque en la historia de la organización: de los 50 miembros del Consejo Nacional que se eligieron en la Asamblea, la lista de Quintana consiguió un total de 31, quedando los 19 restantes en manos de las otras tres candidaturas antes mencionadas. En cuanto a la composición de la nueva Comisión Ejecutiva de la organización, compuesta por 15 miembros, 10 quedaron en manos del sector oficial y cinco en manos de los críticos, aunque de los 10 primero habrá seis miembros de la Unión do Pobo Galego (el partido más fuerte y mejor organizado de los que conviven en el BNG) y tan sólo tres quintanistas, a parte del propio Vicepresidente de la Junta. La última de las tres decisiones mencionadas es la relativa al acuerdo de la Asamblea por virtud del cual el Consejo Nacional gana en poder respecto a la Comisión Ejecutiva, al reservarse, entre otras facultades, la de vetar la elección de los altos cargos de la Junta cuyo nombramiento sea de la responsabilidad del BNG.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total Diputados: 75

Composición por Grupos a 1-1-2006

Grupo Parlamentario Popular de Galicia: 37

Grupo Parlamentario del Bloque Nacionalista Gallego: 25

Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia: 13

Composición por Grupos a 31-12-2006: la misma

Estructura del Gobierno

Presidente: Emilio Pérez Touriño (PSdeG-PSOE)

Vicepresidente de Igualdad y Bienestar Social: Anxo Manuel Quintana González (BNG)

Número de Consejerías: 12

Consejería de la Presidencia, Administración Pública y Justicia: José Luis Méndez Romeu (PSdeG-PSOE)

Consejería de Economía y Hacienda: Xosé Ramón Fernández Antonio (PSdeG-PSOE)

Consejería de Política Territorial, Obras Públicas y Transportes: María José Caride Estévez (PSdeG-PSOE)

Consejería de Educación y Ordenación Universitaria: Laura Sánchez Piñón (PSdeG-PSOE)

Consejería de Innovación e Industria: Fernando Blanco Álvarez (BNG)

Consejería de Medio Rural: Alfredo Suárez Canal (BNG)

Consejería de Cultura y Deporte: Angela Bugallo Rodríguez (BNG)

Consejería de Sanidad: María José Rubio Vidal (PSdeG-PSOE)

Consejería de Pesca y Asuntos Marítimos: Carmen Gallego Calvar (PSde G-PSOE)

Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible: Pachi Vázquez Fernández (PSdeG-PSOE)

Consejería de Trabajo: Ricardo Varela Sánchez (PSdeG-PSOE)

Consejería de Vivienda y Suelo: Teresa Taboas Veleiro (BNG)

Tipo de Gobierno

Tipo de Gobierno por apoyo parlamentario: mayoritario

Partidos y número de Diputados que los apoyan: 38 (25 del PSdeG-PSOE y 13 del BNG)

Composición del Gobierno: de coalición

Cambios en el Gobierno

Ninguno

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza:

No se han producido

Mociones de reprobación:

Ninguna

Debates y resoluciones más importantes:

Creación de comisiones no permanentes

Creación de una Comisión para la igualdad de derechos de las mujeres, que quedó constituida en una sesión celebrada el 14 de febrero con la finalidad de contribuir a la fijación del principio de igualdad de género, estableciendo medidas administrativas y legislativas para alcanzar ese objetivo.

Creación de una Comisión no permanente especial para el estudio de la situación de los emigrantes gallegos. Integrada por dos diputados de cada Grupo Parlamentario, la Comisión quedó constituida el día 22 de mayo.

Creación de una Comisión sobre las causas y consecuencias de los incendios forestales en Galicia, respecto de la cual se mantuvieron dos iniciativas. El G.P. popular demandó la constitución de una Comisión de Investigación, en los términos previstos en el artículo 52 del Reglamento del Parlamento y los grupos parlamentarios socialista y del BNG la creación de una Comisión de Estudio, al amparo del artículo 51 del Reglamento parlamentario. Por acuerdo mayoritario

de la Mesa y de la Junta de Portavoces de 29 de agosto se optó por la segunda de las propuestas citadas. La Comisión sobre incendios finalizó sus trabajos en diciembre, después de haber solicitado un alto número de comparecencias y concluyó que no existía responsabilidad por parte del Gobierno. El Dictamen de la Comisión fue sometido a votación del pleno del Parlamento de Galicia, en su sesión de 26 de diciembre, y fue aprobado con los 38 votos de la mayoría, frente a la *inacción* de los diputados populares, que ni votaron en contra, ni se abstuvieron, ni abandonaron el hemiciclo.

Comisión especial de reforma del Estatuto de Autonomía para Galicia

Creación de una Comisión especial de reforma del Estatuto de Autonomía para Galicia al amparo de lo previsto en el artículo 50 del Reglamento del Parlamento de Galicia, relativo a las Comisiones no permanentes. La Comisión se constituyó formalmente el día 16 de marzo con la siguiente composición: 7 representantes del Grupo Parlamentario popular, cinco del Grupo Parlamentario socialista y tres del Grupo Parlamentario del BNG. Se constituyó, además, en la misma sesión, la mesa de la Comisión, formada por Don Francisco Cerviño González (del G.P. socialista, como presidente), Don Pablo González Mariñas (del G.P. del BNG, como vicepresidente) y Don Jesús Palmou Lorenzo (del G.P. popular, como secretario). Finalmente, la Comisión acordó designar a los miembros de una Ponencia conjunta para el desarrollo de los trabajos de reforma. La Comisión aprobó en la sesión de 3 de abril sus normas de funcionamiento y en la del día 7 del mismo mes su plan de trabajo y calendario. En cumplimiento de dicho plan, en la sesión de 20 de abril tuvieron lugar las primeras comparecencias ante la Comisión, comparecencias que se desarrollaron a lo largo de 25 sesiones y finalizaron en la sesión de 28 de junio, después de que se hubieran presentado ante la Comisión un total de 109 personas. En su reunión de 16 de mayo, la Mesa del Parlamento acordó, oída la Junta de Portavoces, habilitar todo el mes de julio para que la Ponencia conjunta encargada de la redacción de la proposición de ley correspondiente a la Reforma del Estatuto de Autonomía para Galicia pudiese programar y agotar su calendario de reuniones. La Ponencia se constituyó, por su parte, el 21 de abril e inició sus labores el 27 de junio de 2006, integrada por tres diputados y un suplente de cada uno de los tres grupos parlamentarios de la Cámara. La Ponencia desarrolló su labor a lo largo de toda la segunda mitad de 2006 y decidió, finalmente, suspender de manera indefinida sus trabajos, en la sesión de 18 de enero de 2007, después de que el día anterior los líderes de los tres partidos gallegos con representación parlamentaria constatasen, en una reunión conjunta celebrada en la residencia oficial del presidente de la Junta, la imposibilidad de llegar a un acuerdo sobre la reforma estatutaria.

Debate de política general sobre la situación política de la Comunidad Autónoma

El denominado «Debate sobre el estado de la autonomía» tuvo lugar en las sesiones plenarios del Parlamento de Galicia celebradas los días 3 y 4 de octubre. (*Diario de Sesiones del Parlamento de Galicia* nº 52). El G.P. popular presentó,

tras la Comunicación del Presidente de la Junta de Galicia y el debate subsiguiente, un total de 462 propuestas de resolución y los grupos parlamentarios socialista y del BNG presentaron conjuntamente un total de 48. De todas ellas fueron aprobadas las siguientes: por unanimidad, dos propuestas transaccionadas por los tres grupos (sobre medidas tendentes a afrontar la política contra los incendios forestales y sobre desarrollo de un nuevo programa de deporte escolar); por unanimidad, 37 propuestas del G.P. popular; por unanimidad, 27 propuestas formuladas conjuntamente por los grupos parlamentarios Socialista y del BNG; y, por mayoría, 18 propuestas formuladas conjuntamente por los grupos parlamentarios Socialista y del BNG (*Boletín Oficial del Parlamento de Galicia* nº 212, de 11 de octubre de 2006).

Sesión conmemorativa del 25 aniversario del Parlamento de Galicia

El día 19 de diciembre, el Parlamento gallego celebró un pleno extraordinario y solemne conmemorativo del veinticinco aniversario de su instauración tras las primeras elecciones autonómicas que tuvieron lugar el día 20 de octubre de 1981

Procedimientos legislativos: datos estadísticos

Número de sesiones celebradas por la Junta de Portavoces: 22

Número de sesiones celebradas por el Pleno de la Cámara: 24

Número de sesiones celebradas por la Mesa del Parlamento: 48

Proyectos de ley:

Presentados: 18

Aprobados: 16

Proposiciones de ley:

Presentadas: 1

Aprobadas: 2

Proposiciones de ley de iniciativa legislativa popular:

Presentadas: 0

Aprobadas: 1 (Ley 5/2006, de 20 de junio, para la protección, la conservación y la mejora de los ríos gallegos)

Proposiciones de ley ante el Congreso de los Diputados:

Presentadas: 2

Aprobadas: 0

Procedimientos de control: datos estadísticos

- Solicitudes de comparecencia en Pleno: 121
- Solicitudes de comparecencia en Comisión: 98
- Interpelaciones: 82
- Preguntas orales en Pleno dirigidas a miembros de la Junta: 224
- Preguntas orales en Pleno dirigidas al presidente de la Junta: 53
- Preguntas Orales en Comisión: 863
- Preguntas con respuesta escrita: 5623

Procedimientos de control e impulso: datos estadísticos

- Proposiciones no de ley en Pleno: 195
- Proposiciones no de ley en Comisión: 177
- Mociones: 36

Senadores en representación de la Comunidad Autónoma:

En la sesión plenaria de 7 de febrero de 2006 del Parlamento de Galicia se procedió a la designación de como senador representante de la Comunidad Autónoma de Galicia de Don Manuel Fraga Iribarne, que resultó elegido por 74 votos a favor y uno en blanco.

Reformas del Reglamento Parlamentario:

Ninguna

Normas interpretativas y supletorias del Reglamento:

Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Galicia, de 19 de mayo de 2006, de modificación de la norma interpretativa sobre el plazo para la inclusión de asuntos en el orden del día de los plenos y de las comisiones (*Boletín Oficial del Parlamento de Galicia*, nº 147, de 16 de mayo de 2006).

Instituciones Similares a Consejo Consultivo, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo*Consejo Consultivo*

Informe del Consejo Consultivo de Galicia sobre la reforma del Estatuto de Autonomía para Galicia, de 27 de enero de 2006.

Consejo de Cuentas

Aprobación del Dictamen sobre el Informe de fiscalización de la Cuenta General del Sector Público de la Comunidad Autónoma para el ejercicio 2002. Las recomendaciones de la Cámara fueron aprobadas por la comisión parlamentaria competente el día 20 de marzo de 2006 y se publicaron en el *Boletín Oficial del Parlamento de Galicia* nº 108 de 25 de marzo. El Dictamen fue aprobado por el Pleno de la Cámara del día 6 de junio.

Valedor del Pueblo

Informe del Valedor del Pueblo correspondiente al año 2005. Se presentó ante la Cámara en la sesión plenaria de 20 de junio y se publicó íntegramente en el *Boletín Oficial del Parlamento de Galicia* nº 154, de 9 de junio.

Consideraciones de carácter político-institucional y judicial

Reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears

La actividad político-institucional que caracteriza el año 2006 en la Comunidad Autónoma es la tramitación del proceso de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears.

A) Este año el proceso de reforma del Estatuto balear pasa, por lo que a cuestiones procedimentales se refiere, por las siguientes fases. Por un lado, la Comisión Asesora para la Reforma del Estatuto (creada por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 1 de octubre de 2004 e integrada por personas de prestigio reconocido) presenta y publica un libro del Texto Refundido de fecha 11 de enero de 2006, que contiene una propuesta de reforma que cuenta con el apoyo mayoritario de los miembros de la Comisión, más otro libro complementario de aquél, en el que se publican las aportaciones que no han obtenido la mayoría en los debates que se han suscitado en el sí de la Comisión y que se reflejan en forma de Votos Particulares. En cualquier caso, la propuesta de reforma presentada, así como los votos particulares, no son acuerdos sino opiniones, dada la naturaleza consultiva de la Comisión. Por otro lado, los partidos políticos reunidos en Ponencia Parlamentaria, asesorados por el contenido del Texto Refundido y de los Votos Particulares de la Comisión de expertos, elaboran una propuesta de reforma del Estatuto que se registra en la Mesa del Parlamento en fecha 26 de abril de 2006. El texto de «mínimos» pactado contó con la firma de 50 de los 59 diputados, es decir, el 84,7% de la Cámara, tras el aval dado por PP, PSIB y UM. Se inicia entonces la tramitación propiamente dicha en el Parlamento balear y finalmente, tras la presentación de enmiendas y el debate de la propuesta en Ponencia Parlamentaria y en Comisión de Asuntos Institucionales, en sesión ordinaria de 13 de junio de 2006 del Pleno del Parlamento se aprueba por mayoría absoluta (48 votos a favor y 7 en contra) la propuesta de reforma del Estatuto para su remisión a las Cortes Generales.

Por su parte, la tramitación de la propuesta de reforma en el Congreso de los Diputados se inicia el 27 de junio de 2006, momento en que la Mesa de la Cámara admite a trámite la propuesta de reforma registrada por el procedimiento que prevé su presentación por una delegación de la Asamblea de la Comunidad proponente. En fecha 12 de septiembre de 2006 se celebra en el Pleno del Congreso el debate de totalidad de la reforma del Estatuto, presentada por los representantes del Parlamento de las Illes Balears, señor Nadal (UM), señora Armengol (PSIB) y señor Matas (PP). La propuesta se aprueba en el Pleno de Congreso por 307 votos a favor y seis abstenciones, y partir de entonces se remite el Texto a la

Comisión Constitucional y se abre el plazo de presentación de enmiendas. Tras seis solicitudes de prórrogas para presentar enmiendas por parte del PSOE, después de intensas negociaciones entre el PP y el PSOE, finalmente el 22 de noviembre de 2006 se alcanza un acuerdo «histórico» entre las delegaciones socialista y popular, en la que también interviene el Ministerio de Economía y Hacienda, que permite superar el principal escollo de la reforma, la financiación, en concreto la inversión estatal adicional. Los términos de este acuerdo suponen la sustitución de la cláusula de la compensación por el Estado de 3.000 millones de euros a lo largo de diez años por otra que garantiza un total de 2.500 millones euros a invertir antes de 2015 y que emplaza al Congreso a legislar, con anterioridad a esta fecha, una reforma del Régimen Especial de Baleares que va a suponer un reconocimiento del déficit histórico de inversiones del Estado. En fecha 27 de noviembre de 2006, los grupos parlamentarios socialista y popular registran en el Congreso de los Diputados las enmiendas al proyecto de reforma del Estatut balear consensuadas entre ambas formaciones (cada uno de los grupos mencionados presenta 22 enmiendas y trece correcciones de idéntico contenido, fruto del acuerdo alcanzado; Esquerra Republicana presenta 27 enmiendas e Izquierda Unida, 41). El 30 de noviembre de 2006 se constituye la ponencia parlamentaria para la reforma del Estatuto y el 4 de diciembre del mismo año se celebra la primera y única sesión de la ponencia en el Congreso, y se emite un informe dirigido a la Comisión Constitucional. Esta Comisión, presidida por el diputado socialista Alfonso Guerra, en fecha 13 de diciembre de 2006 da el visto bueno a la Reforma, sin un voto en contra, tras incorporar nueve enmiendas de IU-ICV y ERC pactadas con el PP y el PSOE. El dictamen de la Comisión se presenta ante el pleno del Congreso de los Diputados el 21 de diciembre de 2006, que aprueba el Estatut de las Illes Balears por 295 votos a favor y ni uno solo en contra y con la abstención de los 13 diputados de IU y ERC. Una vez aprobado, la reforma de Estatuto pasa al Senado. (Dado que el mes de enero es inhábil a efectos parlamentarios, comenzarán los trámites en la Cámara Alta en febrero de 2007, por lo que, de no introducirse nuevas enmiendas, el texto podría quedar definitivamente aprobado a principios de marzo de 2007).

B) Hechas estas consideraciones procedimentales, pertoca resumir brevemente las propuestas de reforma más relevantes, que pueden concretarse en diez aspectos. *i) Nacionalidad histórica.* Se reconoce que el sujeto que ejerce el derecho a constituirse en Comunidad Autónoma es la nacionalidad histórica que forman las islas de Mallorca, de Menorca, de Ibiza y de Formentera. *ii) Insularidad.* El Estatuto ampara la insularidad del territorio como hecho diferencial y merecedor de protección especial, con el fin de evitar desequilibrios económicos que vulneren el principio de solidaridad. *iii) Condición política de los isleños.* Se extienden los derechos políticos definidos en el Estatuto a los ciudadanos españoles residentes en el extranjero que hayan tenido su última vecindad administrativa en las Illes Balears. *iv) Derechos, deberes y libertades de los ciudadanos de las Illes Balears.* Se introduce un importante capítulo que establece una relación de derechos, deberes y libertades: Derechos en relación con las Administraciones Públicas; Derechos sociales; No discriminación por razón de sexo; Medio ambiente; y Reconocimiento de la actividad turística como elemento económico estratégico de las Illes Balears, entre otros. *v) Competencias.* En el título de las

competencias las modificaciones son numerosas e importantes. Entre las novedades más destacables, se formula la competencia de conservación, modificación y desarrollo del derecho civil, incluida la determinación de sus sistema de fuentes; la creación, la organización y el mando de un Cuerpo de Policía autonómica; y la cogestión compartida en los puertos y aeropuertos declarados de interés general, por citar algunas de las más innovadoras. *vi) Instituciones de la Comunidad Autónoma.* Este título es el que posiblemente resulta más profundamente afectado. En primer lugar, se proclama con rotundidad que los Consejos Insulares son instituciones propias de la Comunidad Autónoma, por lo que se esclarece el texto anterior, cuya ambigüedad en esta materia ha sido fuente de numerosos conflictos, tanto en el ámbito político como en el jurisdiccional y administrativo. La novedad más importante del capítulo dedicado al Parlamento radica en la posibilidad de su disolución anticipada, que se reconoce como una facultad del presidente de la Comunidad. Las propuestas relativas al capítulo de los consejos insulares derivan, en primer lugar, de la previsión de la disolución anticipada del Parlamento. Efectivamente, la disolución anticipada resultaba imposible mientras se mantuviese que los consejos insulares habían de estar integrados por los diputados elegidos para el Parlamento en las islas de Mallorca, Menorca, Eivissa y Formentera, pues la disolución del Parlamento había de implicar simultáneamente la disolución de los consejos insulares. Se propone, por tanto, que los consejos insulares estén integrados por consejeros elegidos en listas separadas y diferenciadas de las de los diputados del Parlamento. Además, se modifica el estatus de la isla de Formentera, pues se propone la creación de un Consell propio para esta isla-municipio, que estará integrado por los regidores del ayuntamiento de Formentera. Al respecto, debe indicarse que resulta, cuando menos, extraña la manera por la que la Comunidad Autónoma atribuye al Consejo Insular de Formentera las competencias que ha de asumir inicialmente en el momento de su constitución, pues no parece del todo adecuado que dicha atribución pueda realizarse mediante una disposición adicional de la Ley de acompañamiento (Ley 25/2006, de 27 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas). En fin, todas las cuestiones relativas a los consejos insulares se recogen en un capítulo formado por trece artículos, que incorpora casi literalmente el contenido de la Ley 8/2000, de 27 de octubre, de consells insulars, por lo que se da rango estatutario a las previsiones de esta Ley relativas al régimen jurídico y la organización de las instituciones insulares. Como novedad importante, destacar que en las competencias que se atribuyen como propias a los consejos insulares, éstos ejercen la potestad reglamentaria, a diferencia del régimen estatutario anterior, que sólo les concedía potestad reglamentaria cuando así resultase de habilitación por Ley del Estado o del propio Parlamento balear. Por otra parte, se propone completar el título de las instituciones de la Comunidad Autónoma con un capítulo dedicado a los municipios de las Islas Baleares, así como también que el municipio de Palma disponga de una Ley de capitalidad especial (este texto legal ya ha sido aprobado mediante la Ley 23/2006, de 20 de diciembre, de capitalidad de Palma de Mallorca, como veremos más adelante). *vii) Organización judicial.* Se propone la creación del Consejo de Justicia de las Illes Balears, cuya estructura, composición, nombramientos y funciones será regulado por una ley del Parlamento, de acuerdo con lo que dispone la Ley Orgánica del Poder Judicial. Por lo que se refiere a la Administración de Justicia, se propone que la Comunidad Autónoma

pueda proveer de medios personales, materiales y económicos aquella Administración, así como que pueda ordenar los servicios de justicia gratuita. *viii) Acción exterior y relaciones con la Unión Europea.* Se propone garantizar, con fórmulas respetuosas con la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones exteriores, que la acción exterior no sea un ámbito que desconozca las competencias estatutarias, y asegurar, por otro lado, que la integración en la Unión Europea del Estado Español respetará el protagonismo de los titulares de las competencias que resulten afectadas por decisiones comunitarias. *ix) Financiación de la Comunidad Autónoma.* Los términos principales de este aspecto, sin duda el más importante, ya han sido destacados líneas atrás. Simplemente resaltar que se propone incorporar en el Estatuto los aspectos básicos del régimen especial balear, con el reconocimiento del hecho específico y diferencial de la pluriinsularidad, como garantía de solidaridad y del equilibrio interterritorial. *x) Reforma del Estatuto.* Se propone una redacción esclarecedora del título actual dedicado a este aspecto y se sugiere que las propuestas de reforma del Estatuto hayan de ser aprobadas por el Parlamento por una mayoría cualificada superior a la mayoría absoluta, concretamente por mayoría de dos tercios de los diputados.

Operación anticorrupción: el Caso Andratx

Por lo que a la historia político-judicial de Baleares se refiere, debe resaltarse que el 27 de noviembre de 2006 estalló la mayor trama de corrupción urbanística de las Illes Balears; ese día fueron detenidos el alcalde de Andratx, el celador funcionario municipal de la villa y el Director General de Ordenación del Territorio del Gobierno de las Illes Balears, en una operación contra la corrupción urbanística de la Fiscalía y de la Agencia Tributaria. La reacción del presidente de las Illes Balears no se hizo esperar, y de inmediato cesó a los dos cargos amparados por el PP (alcalde y alto cargo del Gobierno). El ex alcalde de Andratx, preso preventivo, está imputado por siete delitos distintos relacionados con la corrupción urbanística, al haber efectuado al menos siete operaciones urbanísticas con empresarios inmobiliarios en su propio municipio «prevaliéndose de su cargo» (buscaba solares e inversores en la localidad y lograba pelletazos). El segundo implicado preso, el celador encargado de la inspección de obras en el municipio, era socio de los negocios inmobiliarios supuestamente ilícitos del alcalde. El supuesto cerebro del entramado, encargado de facilitar el urbanismo ilegal y a la carta mediante sus conocimientos e informes técnicos (ex alto cargo del Gobierno), quedó libre pero imputado también en la causa.

Alcalde y celador daban curso a sus propias licencias urbanísticas sobre sus promociones, sin abstenerse y dando la máxima celeridad y favor, según la Fiscalía Anticorrupción. Las plusvalías generadas y la riqueza acumulada en los cinco años examinados en la causa se sitúan en más de dos millones de euros que se repartieron supuestamente el alcalde y el funcionario. El ex alcalde fue responsable de Urbanismo durante siete años desde 1991; el celador era quien vigilaba la legalidad de terrenos, licencias y obras desde los años ochenta; los técnicos encargados del urbanismo del Ayuntamiento, también imputados, efectuaban dictámenes técnicos y legales de expedientes y licencias.

Los investigadores judiciales aportan al sumario datos concretos de cada expediente y analizan la trama de sociedades y los cruces de acciones y ventas. La Fiscalía Anticorrupción ha analizado con el Servicio de Protección de la Naturaleza y Hacienda los indicios delictivos de más de medio centenar de casos de supuesta corrupción urbanística atribuida al ex alcalde y a su grupo, y han examinado con detalles concretos media docena de proyectos, licencias e inversiones del ex alcalde y sus afines empresariales. En la causa se citan los supuestos delitos de negociaciones prohibidas, cohecho, contra la ordenación territorial y prevaricación, asociación ilícita, falsedad documental, tráfico de influencias y blanqueo de capitales. La pena calculada por el fiscal para el ex alcalde y el celador es de 18 años de prisión. Además, se han abierto varias piezas de responsabilidad civil subsidiaria contra los principales encausados, que pretenden garantizar que los acusados, en el supuesto de condena firme, puedan responder a las indemnizaciones y otras compensaciones económicas derivadas de sus actividades delictivas.

Actividad legislativa

La actividad legislativa de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears ha sido en 2006 muy numerosa y fructífera, superando con creces la de años inmediatamente anteriores. Estamos hablando de veinticinco leyes aprobadas (incluidas la Ley de Presupuestos y la Ley de Acompañamiento), de diversa variedad temática, y es que han sido muchas las cuestiones que se han querido tratar en 2006, en la postrera fase de la legislatura y ya con los ojos puestos en la próxima convocatoria electoral. Debe destacarse, sin embargo, la vía que ha permitido tramitar en un solo año casi el mismo número de leyes que en los tres primeros años de legislatura (10 leyes en 2003, 8 leyes en 2004 y 13 leyes en 2005). La iniciativa parte del Gobierno, que acuerda solicitar al Parlamento un período extraordinario de sesiones para tramitar determinados proyectos de ley por el procedimiento de urgencia durante los meses de verano (julio, agosto y septiembre), con la clara intención de sacar adelante dieciocho proyectos de ley que esperaban turno en el legislativo. En principio la iniciativa no es criticable, si no fuese por la puesta en marcha de una maquinaria reglamentista que impide a la oposición controlar y fiscalizar la labor del gobierno de manera adecuada. El carácter extraordinario de los plenos que se convocan fuera de la temporada legislativa obliga a convocar previamente a la Diputación Permanente, para que legitime las convocatorias de plenos y determine las cuestiones a debatir. La actuación del Grupo Parlamentario del PP (que presenta su propia lista de preguntas al Gobierno) complica el control parlamentario sobre el Ejecutivo, poniéndose en duda la imagen de autonomía y de neutralidad de la institución Parlamentaria.

Se da cuenta a continuación, mediante agrupación sectorial, del conjunto de leyes aprobadas en 2006 por el Parlamento de las Illes Balears.

A) En un primer bloque, destaca una serie de leyes (tres) vinculadas a la Administración corporativa: dos Leyes de creación de colegios profesionales (*Ley 5/2006, de 30 de marzo, de creación del Colegio Oficial de terapeutas ocupacionales de las Illes Balears*, y *Ley 13/2006, de 19 de octubre, de creación del Colegio Oficial de publicitarios y relaciones públicas de las Illes Balears*), y la *Ley 7/2006, de 3 de*

mayo, reguladora de la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Ibiza y Formentera. La Ley 10/1998, de 14 de diciembre, de colegios profesionales de las Illes Balears, prevé que los Colegios han de crearse mediante ley, delegándose la propuesta de la iniciativa legislativa a la mayoría de los profesionales domiciliados en territorio balear interesados en su creación. Por lo que se refiere al Colegio Oficial de terapeutas, la iniciativa proviene de veintisiete profesionales de las Illes Balears, mientras que en relación al Colegio Oficial de publicitarios y relaciones públicas, la iniciativa surge de la Asociación de Periodistas, Publicitarios, Relaciones Públicas y de Protocolo de las Illes Balears. (Al respecto, debe indicarse que la Disposición Transitoria cuarta de la Ley 13/2006, que comentamos, ha sido modificada mediante la Ley 25/2006, de 27 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas). Por último, la Ley 7/2006, antes citada, crea y regula la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Ibiza y Formentera, con la voluntad de constituirse en una cámara separada de la Cámara de Mallorca, Ibiza y Formentera, vigente hasta el momento de promulgarse esta Ley, como respuesta al dinamismo de la sociedad económica pitüsa. (El artículo 9 de la mencionada Ley 7/2007 también ha sido modificado mediante la Ley 25/2006, de 27 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas).

B) Un segundo bloque pretende agrupar un gran número de leyes (siete) de carácter social (familia, protección de la salud, educación, mujer, juventud, adolescencia e infancia y deporte).

a) En primer lugar, destaca la *Ley 18/2006, de 22 de noviembre, de mediación familiar*. La mediación familiar ya ha sido objeto de regulación legal en otras comunidades autónomas, como ha sido el caso de Cataluña, Galicia, Comunidad Valenciana y las Islas Canarias. En las Illes Balears hubo un primer contacto, indirecto, con esta materia, a través de la Ley 9/1987, de 11 de febrero, de acción social. En su artículo 10, de entre los servicios sociales que enumera, se menciona la protección y el apoyo a la familia, pudiéndose enmarcar en este ámbito el concepto de mediación familiar, entendida como la actividad que pretende conseguir soluciones entre las personas de una misma familia o grupo convivencial que están en conflicto. La nueva Ley 18/2006, antes citada, regula sin embargo por primera vez, de forma directa, la mediación familiar en la comunidad autónoma. Con ella se persigue la solución extrajudicial de conflictos surgidos en el seno de la familia, con la asistencia de profesionales cualificados e imparciales que hagan de mediadores entre los sujetos, para posibilitar vías de diálogo y obtener acuerdos justos, duraderos y estables. Así, se intenta evitar que se planteen procesos judiciales, incluso poner fin a los que ya se hayan iniciado o de reducir su alcance. El Título I de esta Ley constituye la parte más nueva respecto de las leyes de mediación familiar dictadas en las comunidades autónomas anteriormente citadas. Esto es así porque regula la figura del contrato de mediación familiar, adoptando, de esta manera, una forma contractual que se adapta a la institución de la mediación familiar de acuerdo con su naturaleza jurídica. Con ello se evita el tener que recurrir a la analogía con otros contratos.

b) En segundo lugar, la *Ley 1/2006, de 3 de marzo, de voluntades anticipadas*, regula el ejercicio del derecho a manifestar la voluntad de una persona en el supuesto de encontrarse en una situación que imposibilita su manifestación. Se

refiere a aquellos casos en los que una persona mayor de edad, y con plena capacidad de obrar, emite libremente una declaración de voluntad unilateral, en la que se fija una serie de instrucciones para el supuesto de impedimento de capacidad de decisión frente a determinadas situaciones vitales. Con esta previsión legal se ha querido tratar con mayor profundidad la declaración de voluntades anticipadas, al tiempo que se ha derogado el artículo 18 de la Ley 5/2003, de 4 de abril, de salud de las Illes Balears, que regulaba de manera muy simplificada dicha cuestión. Asimismo se amplía el plazo general de *vacatio legis* a tres meses, con el fin de dar suficiente tiempo a la Consejería de Salud y Consumo para la creación, organización y puesta en funcionamiento del Registro de Voluntades Anticipadas.

c) En materia de educación, destaca la *Ley 4/2006, de 30 de marzo, de educación y formación permanentes de personas adultas de las Illes Balears*. En un primer momento, la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de ordenación general del sistema educativo, estableció que la educación permanente es un principio básico del sistema educativo que persigue facilitar a las personas adultas su incorporación a las diferentes enseñanzas. Con posterioridad, mediante la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de calidad de la educación, se determinó que el sistema educativo debe garantizar que las personas adultas puedan adquirir, actualizar, completar o ampliar sus conocimientos y aptitudes para el desarrollo personal y profesional. Este objetivo se ha visto por fin satisfecho en las Islas Baleares con la promulgación de la Ley 4/2006, de 30 de marzo, antes citada, que establece la voluntad programática de posibilitar el acceso a la educación permanente de las personas adultas.

d) Como respuesta al compromiso de la sociedad balear de ahondar en la defensa de la igualdad entre mujeres y hombres, y en la superación e interdicción de la discriminación por razón de sexo, se aprueba la *Ley 12/2006, de 20 de septiembre, para la mujer*, que amplía el marco legal de las políticas autonómicas de igualdad. Así, se garantiza la vinculación de la totalidad de los poderes públicos de las Illes Balears en el cumplimiento de la transversalidad, entendida como la aplicación de la perspectiva de género y del principio de igualdad entre mujeres y hombres en todos los ámbitos, con el fin de conseguir la eliminación de todas las discriminaciones y perjuicios causantes de las mismas. Además, se prevén medidas concretas para diferentes ámbitos: educativos, laboral, social, salud, deporte, nuevas tecnologías y medios de comunicación, y participación de la mujer en los asuntos públicos. La Ley dedica un Capítulo entero a las actuaciones en el ámbito laboral, que se sustenta en la idea de que el acceso al empleo, y las acciones que fomentan el acceso, son una de las prioridades sobre las que deben basarse las medidas para la igualdad, sin olvidar la igualdad de retribuciones y de las condiciones de trabajo, la promoción profesional y la posibilidad de conciliar la vida familiar con al vida laboral.

e) La preocupación por promover las condiciones que hagan real y efectiva la igualdad del hombre y la mujer, de forma que tengan igualdad de oportunidades, también se ha visto reflejada en la *Ley 10/2006, de 27 de julio, integral de la juventud*. Esta Ley parte de un modelo de política de juventud de transición afirmativa, dirigida a responder de forma integrada a las necesidades de los jóvenes de las Illes Balears. Se establece un nuevo marco normativo y competencial para

el desarrollo de las políticas de juventud, y se procede a ordenar los servicios y las actividades que tengan por destinataria la juventud. Las novedades más significativas que se introducen son las siguientes: en primer lugar, la creación del Instituto Balear de la Juventud, como empresa pública que tiene por objeto genérico la coordinación y la ejecución de la política autonómica en materia de juventud y ocio; en segundo lugar, y como novedad con respecto al resto de normativas autonómicas sobre juventud, se introduce un artículo sobre juventud y sociedad digital, que responde a las recomendaciones del Consejo de la Unión Europea, de 24 de mayo de 2005, sobre la base del Libro Blanco sobre la Juventud de la Comisión Europea, y también del Decálogo de derechos de la infancia en Internet; y, por último, es reseñable también el hecho de que esta Ley regula, por primera vez, el régimen sancionador en materia de juventud, lo que resulta imprescindible para poder actuar de forma eficaz, sobre todo ante situaciones en que los intereses de los menores y su seguridad estén en peligro.

f) En la misma línea que la Ley de juventud, la *Ley 17/2006, de 13 de noviembre, integral de la atención y de los derechos de la infancia y la adolescencia de les Illes Balears*, se aprueba con el fin de mejorar las condiciones de vida de las personas menores de edad que se hallan en territorio balear, poniendo especial atención en el reconocimiento de sus derechos, y estableciendo un sistema integral que proteja a estas personas en todos los ámbitos. Es por eso que además de los derechos reconocidos por la Ley Orgánica 1/1991, de 15 de enero, de protección jurídica del menor (que recoge básicamente los derechos fundamentales de todos los españoles adaptados a la realidad social y jurídica de las personas menores), se regulan otros en el ámbito educativo, sanitario, sociocultural, y de bienestar social, entre otros.

g) Finalmente, en materia de deportes, se ha promulgado la *Ley 14/2006, de 17 de octubre, del deporte de les Illes Balears*. Desde el año 1995, las administraciones públicas de las Illes Balears han asumido una importante responsabilidad en la promoción del deporte y en el desarrollo de sus actividades. El aumento de las instalaciones públicas y privadas, el apoyo institucional a la mejora de las condiciones de accesibilidad y el alto interés del sector privado por ofrecer espacios de calidad, han provocado un aumento cuantitativo y cualitativo del deporte. La Ley 14/2006 responde a la necesidad de elaborar un nuevo marco legal adecuado a esta evolución, asentándose básicamente sobre dos pilares: la persona en su condición de deportista y la eficacia en la gestión deportiva. Es especialmente importante destacar, por ser en los últimos años una tema muy frecuente en el mundo del deporte, la regulación de la Comisión Antidopaje y de la Comisión contra la Violencia en el Deporte.

C) Un tercer bloque de leyes (tres) se refiere a cuestiones sobre el medio ambiente (impacto ambiental, actividades molestas y caza y pesca fluvial).

a) Así, por un lado, con el objeto de regular la evaluación ambiental de los proyectos, planes y programas que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente, y que ha de autorizar o elaborar la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, se aprueba la *Ley 11/2006, de 14 de septiembre, de evaluaciones de impacto ambiental y evaluaciones ambientales estratégicas en las Illes Balears*. Es de resaltar el hecho de que la propia Ley adjunte tres anexos, que incluyen los

diferentes proyectos, planes y programas susceptibles de evaluación de impacto ambiental. La finalidad de todo ello es conseguir un elevado nivel de protección del medio ambiente, contribuir a la integración de los aspectos medioambientales en los proyectos, planes y programas, así como también establecer los instrumentos adecuados necesarios para hacer efectivas las medidas protectoras, correctoras y compensatorias. Además, la Ley regula el procedimiento para determinar si los proyectos, planes y programas que se realicen sobre el medio ambiente van a poder provocar una alteración en el medio ambiente, calificable de impacto ambiental. La regulación se articula de forma separada (Título II, para la evaluación de impacto ambiental de los proyectos, y Título III, para la evaluación ambiental estratégica de planes y programas), contemplándose la tramitación de consultas por parte de los promotores de un proyecto, plan o programa, a expensas de recibir una contestación por parte del órgano ambiental que determine la amplitud y el nivel de detalle del impacto ambiental.

b) Algo similar ocurre en materia de actividades molestas, mediante la *Ley 16/2006, de 17 de octubre, de régimen jurídico de las licencias integradas de actividad de las Illes Balears*, que regula el régimen jurídico y el procedimiento de intervención administrativa de las actividades, de titularidad pública o privada, susceptibles de ocasionar molestias, alterar las condiciones de salubridad, causar daños al medio ambiente o producir riesgos para las personas o para los bienes. Con anterioridad a la promulgación de la Ley 16/2006, antes citada, los sectores «actividades clasificadas», de un lado, y «establecimientos, espectáculos públicos y actividades recreativas», de otro, recibían una regulación diferente en cuanto a la tramitación de sus respectivas licencias municipales. Con la nueva norma se pretende simplificar la tramitación de concesión de licencias municipales para los espectáculos públicos y actividades recreativas (actividades a las que la Ley denomina «catalogadas»), sintetizándose en un solo cuerpo legal las actividades denominadas genéricamente «clasificadas» y los espectáculos públicos y actividades recreativas. La Ley 16/2006 sólo distingue dos tipos de actividades, las permanentes y las no permanentes, cuya consideración dependerá de los criterios de estabilidad en la ubicación de las distintas actividades.

c) La caza y la pesca también ha sido objeto de regulación mediante la *Ley 6/2006, de 12 de abril, balear de caza y pesca fluvial*, con el fin proceder a la conservación y el aprovechamiento sostenible de la caza, la pesca fluvial y los ecosistemas afectados. En materia de caza (Título II), destaca la enumeración de los derechos y deberes de los cazadores, así como la regulación de los criterios aplicables en cuanto a modalidades de caza, otorgándose especial protección a las tradicionales propias de las Illes Balears que no sean masivas o no selectivas. El papel de los agentes de la autoridad en la vigilancia y policía de la caza se ve reforzado, mediante la regulación de los celadores federativos o privados, fundamentales para asegurar el cumplimiento de los fines de la Ley. Por lo que se refiere a la pesca fluvial (Título III), se intenta asegurar la protección de los escasos recursos de las aguas dulces y salubres de las Illes Balears, protegiéndose tanto a los peces como a sus hábitats. También se regulan los criterios aplicables en cuanto a las modalidades de pesca, atendiéndose para ello a los sistemas tradicionales.

D) Un cuarto bloque agrupa cuatro leyes sobre el patrimonio cultural (documental, bibliotecario, histórico y museístico).

a) A grandes trazos, la *Ley 15/2006, de 17 de octubre, de archivos y patrimonio documental de las Illes Balears* recoge un triple objetivo. En primer lugar, establece los criterios necesarios para la planificación, la creación, la organización, el funcionamiento y la coordinación del sistema archivístico de las Illes Balears y de sus subsistemas archivísticos, presidido por los principios de coordinación y de colaboración entre las administraciones públicas. En segundo lugar, impulsa la gestión y la garantía de la preservación del patrimonio documental, público y privado, de acuerdo con sus valores, para el servicio de los intereses generales. Y, finalmente, regula los derechos y deberes tanto de quienes son titulares del patrimonio documental, como de la propia ciudadanía en general.

b) De otro lado, la *Ley 19/2006, de 23 de noviembre, del sistema bibliotecario de las Illes Balears*, establece las bases y la estructura fundamental necesarias para la planificación, la creación, la organización, el funcionamiento y la coordinación del denominado Sistema Bibliotecario de las Illes Balears. Además, instaura un sistema gratuito de lecturas, a modo de garantizar el derecho de todos los ciudadanos a acceder en condiciones de igualdad a la lectura y a la información públicas.

c) En tercer lugar, la *Ley 2/2006, de 10 de marzo, de reforma de la Ley 12/1998, de patrimonio histórico de las Illes Balears*, modifica nuevamente la última Ley citada, que ya fue objeto de reforma el año anterior a través de la *Ley 1/2005, de 3 de marzo*, y por la que se prorrogaba hasta el día 1 de enero de 2006 la fecha para que los ayuntamientos de la CAIB pudieran modificar sus instrumentos de planeamiento general con la finalidad de incluir el Catálogo de Protección del Patrimonio Histórico. Con la nueva regulación, la fecha anterior se prorroga hasta el día 1 de enero de 2008.

d) Finalmente, la *Ley 9/2006, de 17 de julio, de reforma de la Ley 4/2003, de 26 de marzo, de museos de las Illes Balears*, amplía a seis años el plazo del que disponen los museos y las colecciones museográficas, existentes en el momento de la entrada en vigor de la Ley de Museos, para adaptarse a la normativa vigente.

E) El quinto bloque agrupa una importante serie de leyes de corte local e insular (dos leyes sobre régimen municipal y una ley de transferencia de competencias a los Consejos Insulares).

a) Por un lado, la *Ley 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y de régimen local de las Illes Balears*. La Ley se compone de un título preliminar, en el que se incluyen los principios informadores del régimen local, y de once importantes títulos, dedicados respectivamente a los consejos insulares; los municipios (resultan enormemente fortalecidos como entidad política y administrativa); los demás entes locales (mancomunidades, consorcios, entidades locales menores y áreas metropolitanas, más otra figuras como juntas de vecindad, distritos y delegaciones territoriales); las relaciones interadministrativas; las disposiciones comunes a todas las entidades locales (estatuto de los miembros de las corporaciones locales, régimen de funcionamiento de sus órganos colegiados, regulación de sus actos y acuerdos...); los bienes municipales; la regulación de las obras, los servicios y las actividades económicas (se fijan normas generales sobre el establecimiento de los servicios públicos y las diferentes modalidades de gestión directa e indirecta); la intervención administrativa en la actividad privada (acción de fomento, moda-

lidades de intervención, clases de autorizaciones y licencias, infracciones y sanciones); los contratos de las administraciones públicas; el personal de los entes locales (se propone la unificación esencial del régimen jurídico de la función pública autonómica y local, en un ejercicio de simplificación y de aproximación de cuerpos y escalas); y finalmente, las haciendas locales (principios de suficiencia financiera y de participación municipal).

b) Por otro, la *Ley 23/2006, de 20 de diciembre, de capitalidad de Palma de Mallorca*, resulta complementaria a la anterior *Ley 20/2006, de 15 de diciembre*, antes comentada, en tanto que supone el establecimiento de un régimen especial al municipio de la capital, en base a la Carta Municipal aprobada unánimemente por el Ayuntamiento de Palma en julio de 2000 y al régimen de las Grandes Ciudades introducido mediante la *Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local*. Son cuatro los aspectos que merecen ser destacados de la nueva Ley.

En primer lugar, la creación de un Consejo de la Capitalidad, como órgano colegiado de carácter permanente, cuyo objeto es la coordinación entre el Gobierno de las Illes Balears, el Consejo insular de Mallorca y el Ayuntamiento de Palma, en lo que afecta a sus competencias y responsabilidades derivadas del hecho de la capitalidad autonómica. Se debe reunir al menos dos veces al año; una de ellas, antes de que la Comunidad Autónoma, el Consejo de Mallorca y el Ayuntamiento de Palma aprueben sus proyectos de presupuestos correspondientes; y, en todo caso, se reunirá al inicio de cada legislatura, dentro del primer trimestre siguiente a la constitución de las nuevas instituciones de las administraciones que conforman el Consejo de Capitalidad. Entre sus competencias se incluye el estudio de los costes de capitalidad y el seguimiento, control y resolución de discrepancias que puedan surgir en las relaciones de colaboración entre las administraciones integrantes derivadas de la capitalidad.

En segundo lugar, la definición y la atribución de competencias en diversas materias (turismo, urbanismo, vivienda, transporte urbano e interurbano, tráfico, telecomunicaciones, medio ambiente, salud pública, consumo y sanidad, servicios sociales, juventud, mujer, cultura, deportes, educación, seguridad ciudadana, justicia de proximidad, protección civil e infraestructuras). Destacar, en materia de educación, la inclusión de la función de «la programación y la distribución territorial, dentro del municipio, de los centros docentes», así como la «gestión de todos los centros públicos de educación infantil, educación primaria y educación post-obligatoria». En materia de urbanismo, por otro lado, debe mencionarse el establecimiento de que la aprobación definitiva del Plan General, sus modificaciones puntuales, así como sus revisiones y las declaraciones de interés general, serán aprobadas definitivamente por el pleno del Ayuntamiento, en lugar de por el pleno del Consell, como se ha venido haciendo hasta ahora de conformidad con la legislación urbanística vigente, que impone el carácter bifásico en la aprobación de los instrumentos de planificación general.

En tercer lugar, la constitución de consorcios para la gestión de los servicios. Así, por ejemplo, se establece que la competencia sobre las actividades y los servicios en materia de educación se pueden ejecutar mediante un consorcio de educación, a quien corresponde también instar la inspección técnica educativa, además

de emitir informes preceptivos de las solicitudes relativas al establecimiento de los centros concertados. La Ley prevé también la creación de otros siete consorcios con el Consell y el Govern para la gestión de las competencias delegadas en materia de vivienda, transporte urbano e interurbano, servicios sociales, cultura, deportes, infraestructuras y sanidad.

Por último, otro caballo de batalla de la nueva Ley ha sido el de la financiación. La Carta Municipal dejaba abierta la fórmula por la que se compensaría los costes de capitalidad. El texto aprobado establece que el Ayuntamiento recibirá un mínimo de treinta millones de parte del Gobierno, quien también deberá destinar anualmente un mínimo del 16% de las inversiones públicas a proyectos relacionados con la ciudad o a la financiación de algunos de los consorcios previstos.

c) En tercer lugar, *Ley 21/2006, de 15 de diciembre, de atribución de competencias a los consejos insulares de Menorca y de Ibiza y Formentera en materia de juventud y ocio*, viene a ampliar el número de leyes de atribución de competencias a los Consejos Insulares (16 leyes en total), aunque en este caso quede reducido a los ámbitos territoriales mencionados, quedándose el Consell de Mallorca, pues, fuera del ámbito de aplicación de la Ley que comentamos. Se trata de una Ley típica de atribución de competencias, de aplicación de las previsiones previstas en el artículo 39 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, mediante la que los Consejos referidos en el título de la Ley asumen la función ejecutiva y la gestión en las materias de juventud y ocio, así como el ejercicio de la potestad reglamentaria, salvo el establecimiento de una regulación básica de carácter suprainsular, en cuyo caso la potestad reglamentaria corresponde al Gobierno. A éste corresponde también, obviamente, la potestad reglamentaria normativa en el ámbito de la isla de Mallorca, por quedarse el Consell insular de esta isla al margen de la Ley.

F) El sexto bloque, integrado por dos leyes, concierne a cuestiones relativas a gestión de servicio público (transporte y emergencias).

a) Por un lado, la *Ley 8/2006, de 14 de junio, de creación del consorcio de transportes de Mallorca* establece que la creación de este consorcio obedece a la múltiple finalidad de planificar, establecer y mantener un sistema común de transporte en el ámbito de Mallorca; de potenciar el uso del transporte público; de establecer un sistema tarifario integrado y con carácter de servicio público; y de racionalizar y procurar la eficacia de la gestión del sistema de transporte.

b) Por otro, la *Ley 3/2006, de 30 de marzo, de gestión de emergencias de las Illes Balears*, resulta complementaria a la anterior Ley 2/1998, de 13 de marzo, de ordenación de emergencias. La nueva regulación establece un sistema público de protección de emergencias, que comprende la actuación de las administraciones públicas dirigida a proteger la integridad de la vida de las personas, sus bienes y el patrimonio colectivo y ambiental ante hipotéticos daños en las situaciones de emergencia, catástrofe o calamidad extraordinarias, así como algunos aspectos de la gestión y atención de emergencias ordinarias.

G) El último bloque viene integrado por la importante Ley 22/2006, de 19 de diciembre, de reforma del impuesto sobre sucesiones y donaciones, de la que hay

que resaltar que introduce una reforma del mencionado impuesto que supone una rebaja muy sustancial en la carga fiscal de un número significativo de contribuyentes. En términos generales, para el caso de descendientes y cónyuge, el impuesto de sucesiones se bonifica en un 99%, mientras que el tipo efectivo en las donaciones se reduce a un 7%, equiparándolo al impuesto de transmisiones patrimoniales

Para finalizar, una cuestión de iniciativa popular: la presentación para la toma en consideración en el Parlamento de la Iniciativa Legislativa Popular (ILP) en defensa del territorio. El resultado fue 28 diputados a favor (PSOE, PSM, EU-EV y UM) y 29 diputados en contra (PP). Más allá del fracaso para su tramitación, las asociaciones ecologistas y las plataformas en defensa del territorio que intervinieron mostraron su satisfacción, pues la propuesta de modelo territorial alternativo presentado alcanzó el debate público parlamentario. Cuestiones tan trascendentales para el territorio balear como la revisión de las políticas de infraestructura, la necesidad de limitar el crecimiento urbanístico, el tratamiento de los residuos, la gestión de los acuíferos o la depuración de las aguas residuales formaron parte del debate público ambiental, social y económico de la sostenibilidad, del que ya nadie puede desprenderse.

Actividad reglamentaria

Dentro de la producción normativa de mayor interés del Consejo de Gobierno y de Presidencia de las Illes Balears durante el año 2006, puede destacarse los siguientes bloques temáticos:

A) Entre los *reglamentos organizativos, de régimen jurídico e institucionales*, ha de resaltarse, en primer lugar, los que han acometido reformas de la estructura orgánica básica de varias consejerías. Es el caso del Decreto 2/2006, de 13 de febrero, del presidente de las Illes Balears, por el que se modifica la estructura básica de la Vicepresidencia y Consejería de Relaciones Institucionales, observada la necesidad de asignar a la Secretaría General de la Consejería de Relaciones Institucionales la coordinación de los registros generales de los órganos administrativos de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears. Es el caso también del Decreto 1/2006, de 25 de enero, del presidente de las Illes Balears, que procede a modificar la estructura orgánica básica de la Consejería de Educación y Cultura. Así como del Decreto 5/2006, de 25 de enero, del presidente de las Illes Balears, por el que se modifica el Decreto 14/2005, de 18 de octubre, por el que se crea la Consejería de Inmigración y Cooperación, al efecto de reflejar las competencias que corresponden a la Dirección General de Inmigración. También del Decreto 9/2006, del presidente de las Illes Balears, por el que se modifica la estructura básica de la Consejería de Medio Ambiente, como consecuencia de la creación de la «Oficina Balear del Cambio Climático», que tuvo lugar a través del Decreto 3/2005. Así como del Decreto 7/2006, del presidente de las Illes Balears, por el que se modifica la estructura básica de la Consejería de Interior, atribuyendo a la Dirección General de Función Pública las competencias relativas al impulso y al mantenimiento de la calidad de los servicios. Asimismo, es importante a la vez mencionar la creación de dos órganos administrativos sin personalidad jurídica

propia: el Instituto Balear de la Energía, adscrito a la Consejería de Comercio, Industria y Energía, mediante el Decreto 72/2006, de 28 de julio; y el Instituto de Seguridad Pública de las Illes Balears, adscrito a la Dirección General de Interior de la Consejería de Interior, mediante el Decreto 73/2006, de 25 de agosto. Por último, ha de destacarse también el Decreto 113/2006, de 29 de diciembre, de creación y constitución de la Comisión Mixta Paritaria para la formulación de la propuesta de transferencias al Consejo Insular de Formentera, integrada por representantes del Gobierno de las Illes Balears, del Consejo Insular de Ibiza y Formentera y del Ayuntamiento de Formentera. Esta Comisión se encargará de formular la propuesta de las competencias que el Consejo Insular de Formentera debe asumir inicialmente en el momento de su constitución, en las materias que se determinen.

Por lo que se refiere al ámbito de la administración institucional, se aprueba el Decreto 71/2006, de 28 de julio, de creación, de organización y régimen jurídico de la empresa pública «Espais de Natura Balear». La finalidad de esta institución, adscrita a la Consejería de Medio Ambiente, es gestionar los parques y otras figuras de protección especial, creadas al amparo de la Ley estatal 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y de la Fauna Silvestres, y de la Ley balear 5/2005, de 26 de mayo, para la conservación de los espacios de relevancia ambiental. Por otro lado, en materia de juventud y ocio, se regulan cuatro empresas públicas, cuya creación había sido autorizada en 2005 mediante la Ley 13/2005, de 27 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas: el Instituto Balear de la Juventud, con la finalidad de coordinar y ejecutar la política autonómica de juventud y ocio (Decreto 32/2006, de 31 de marzo); y el Instituto de la Juventud de Mallorca, el Instituto de la Juventud de Ibiza y Formentera y el Instituto de la Juventud de Menorca, para hacer lo mismo en los ámbitos correspondientes (Decretos 33, 34 y 35, de 31 de marzo, respectivamente). Forzoso es añadir que la titularidad de las dos últimas empresas públicas mencionadas ha sido transferida a los Consejos de Ibiza y Formentera y de Menorca, respectivamente, mediante la Ley 21/2006, de 15 de diciembre, de atribución de competencias a los consejos insulares de Menorca y de Ibiza y Formentera en materia de juventud y ocio. Además, cabe resaltar también la creación y regulación de la Agencia de Cooperación Internacional de las Illes Balears, mediante el Decreto 38/2006, de 7 de abril (modificado por Decreto 56/2006, de 23 de junio, y Decreto 84/2006, de 22 de septiembre), como empresa pública encargada de la política en materia de cooperación para el desarrollo, con medidas de fomento y apoyo de las acciones para el desarrollo de los países empobrecidos. Finalmente, no puede dejar de mencionarse en ese apartado diversos Acuerdos del Consejo de Gobierno de las Illes Balears de creación de fundaciones del sector público: el de 3 de marzo de 2006, por el que se autoriza la constitución y se aprueban los Estatutos de la Fundación para la Escuela Superior de Arte Dramático de les Illes Balears; el de 28 de abril de 2006, por el que se autoriza la constitución y se aprueban los Estatutos de la Fundación Balear de Atención y Soporte a la Dependencia-Residencia Joan Crespí; el de 7 de diciembre de 2006, por el que se autoriza la constitución de la Fundación Centro de Investigación, Desarrollo e Innovación en Turismo; y el de 17 de marzo de 2006, por el que se autoriza la constitución y se aprueban los Estatutos de la Fundación Pública Sanitaria del Hospital Comarcal de Inca. La aparición ininterrumpida de

este tipo de entes en los últimos años, como se ha ido destacando en los informes anteriores, deja clara constancia de cuál es el camino emprendido por la Comunidad Autónoma: la huida hacia la creación por parte de la iniciativa pública de entes fundacionales de naturaleza privada (salvo el caso del Hospital Comarcal de Inca, que es una fundación de naturaleza pública), pero que, a pesar de no ser formalmente Administración Pública, no pueden sin embargo escaparse de la órbita de la Administración.

En otro orden de cosas, también ha sido considerable el número de Decretos por los que se han creado distintos órganos consultivos o se ha regulado su funcionamiento. Ha sido el caso del Decreto 81/2006, de 22 de septiembre, por el que se regula la naturaleza, el funcionamiento y la composición de la Comisión Asesora de Estadística de las Illes Balears, creado en su momento mediante la Ley 3/2002, de 17 de mayo, de Estadística de las Illes Balears. También del Decreto 45/2006, de 12 de mayo, que crea el Observatorio Permanente de Apoyo a la Familia de las Illes Balears, como órgano consultivo de estudio y apoyo del desarrollo de las políticas de las administraciones públicas de ayuda a las familias. En materia de seguridad y salud en el trabajo, el Decreto 8/2006, de 3 de febrero, regula el Consejo de Salud Laboral de las Illes Balears, como órgano de carácter asesor, consultivo y de participación, adscrito a la Consejería competente en salud laboral. Cabe resaltar también la creación del Observatorio de Turismo, a través del Decreto 46/2006, de 5 de mayo, como órgano colegiado, consultivo y asesor en materia de turismo, adscrito a la Consejería de Turismo del Gobierno de las Illes Balears y dependiente del Área de Investigación y Tecnologías Turísticas del Instituto de Estrategia Turística. Así como del Consejo de Cooperación al Desarrollo de las Illes Balears, mediante el Decreto 1/2006, de 13 de enero, como órgano consultivo y de participación de la iniciativa social en esta materia.

Pero también se han promulgado Decretos que modifican órganos consultivos existentes. Así, en materia de inmigración, el Decreto 88/2006, de 6 de octubre, modifica el Decreto 237/1999, de 5 de noviembre, por el que se crea el Foro de Inmigración de las Illes Balears. La finalidad es adaptar la composición del Foro a la nueva estructura orgánica del Gobierno, que deriva de la creación de la Consejería de Inmigración y Cooperación mediante el Decreto 14/2005.

Finalmente, ha de incluirse en este apartado los Decretos que crean registros administrativos o regulan su funcionamiento. Es el caso, por ejemplo, del Decreto 43/2006, de 5 de mayo, por el que se establece un sistema de identificación y registro de los animales de las especies ovina y caprina en las Illes Balears; del Decreto 53/2006, de 16 de junio, por el que se regula el Registro General de Explotaciones Agrarias de las Illes Balears; y del Decreto 65/2006, de 14 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento del Registro de Cooperativas de las Illes Balears.

B) De entre las *disposiciones generales de contenido sustantivo* más importantes, dictadas para regular muy diversos ámbitos sectoriales, se da cuenta a continuación mediante su agrupación en bloques temáticos.

a) En primer lugar, cabe destacar el campo de la educación, junto a sus variantes de enseñanza universitaria y no universitaria, como uno de aquellos en que la actuación del Gobierno ha sido prioritaria. Dentro de la enseñanza universitaria,

destaca, por un lado, el Decreto 21/2006, de 10 de marzo, de modificación del Decreto 104/2002, de 2 de agosto, por el cual se regula el régimen jurídico y retributivo del personal docente e investigador contratado de la Universidad de las Illes Balears. Y, por otro, destaca también el Decreto 64/2006, de 7 de julio, de modificación del Decreto 18/2006, de 3 de marzo, que autoriza la implantación de programas oficiales de postgrado a la Universidad de las Illes Balears. En cuanto a materia no universitaria, sobresale el Decreto 77/2006, de 15 de septiembre, por el cual se modifica el Decreto 111/2002, de 2 de agosto, regulador de la estructura y ordenación de las enseñanzas de Bachillerato en las Illes Balears. Aunque no menos importante es el Decreto 52/2006, de 16 de junio, sobre medidas para fomentar la competencia lingüística en lenguas extranjeras de los alumnos de los centros no universitarios de las Illes Balears sostenidos con fondos públicos. Esta polémica norma, también conocida como decreto del trilingüismo, tiene por finalidad regular las actuaciones que pueden llevar a cabo los centros escolares sostenidos con fondos públicos, con el objetivo de fomentar especialmente el aprendizaje de lenguas extranjeras. La aprobación de este decreto ha sido contestada por diversos sectores sociales, básicamente por dos motivos: por la falta de recursos y medios necesarios para aplicar el trilingüismo y porque supone un debilitamiento del aprendizaje de la lengua catalana.

b) En el Gobierno autonómico siguen estando también en primera fila temas como el medio ambiente. Ha de destacarse, dentro del primer sector, el Decreto 28/2006, de 24 de marzo, que tiene como objetivo la declaración de las Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA) en el ámbito de las Illes Balears, como contribución al cumplimiento de la Directiva 74/409/CEE, relativa a la conservación de aves silvestres. La finalidad de las ZEPA es mantener y restablecer las poblaciones de aves silvestres de las zonas y de las olas de aves migratorias, así como de sus huevos, nidos y hábitats. En relación a ello, merece también especial mención el Decreto 29/2006, de 24 de marzo, cuya finalidad es la ampliación de la lista de Lugares de Importancia Comunitaria (LIC) y de las ZEPA. Por otra parte, resalta también el Decreto 58/2006, de 1 de julio, por el cual se aprueba el Plan rector de uso y gestión del Parque Nacional Marítimo-terrestre del Archipiélago de Cabrera, para el período de 2006-2012. Y aún en sede de medio ambiente, con la finalidad de conseguir una reducción de las emisiones atmosféricas y una disminución de la contaminación acústica, se establecen, por Orden del Consejo de Medio Ambiente, las bases reguladoras de las subvenciones a favor de los municipios de las Illes Balears para fomentar la compra de vehículos eléctricos.

c) En materia de sanidad, podemos resaltar el Decreto 69/2006, de 21 de julio, cuya finalidad es la aprobación de las Estrategias del SIDA en las Illes Balears, con el objetivo general de prevenir la aparición de nuevas infecciones por VIH, reducir el impacto negativo personal y social de la epidemia y mejorar la calidad de vida de las personas afectadas por el VIH/SIDA. Asimismo, tiene especial importancia el Decreto 83/2006, de 22 de septiembre, que tiene por finalidad el establecimiento del plazo máximo de respuesta en la atención sanitaria especializada programada y no urgente, y la regulación de las garantías del paciente en caso de incumplimiento de este plazo. Asimismo, se crean y regulan por este Decreto los registros de pacientes pendientes de asistencia sanitaria especializada.

d) Ha sido también muy fructífera la actividad reglamentaria en materia de economía, finanzas, presupuestos y subvenciones. De este bloque normativo podemos destacar el Decreto 62/2006, de 7 de julio, por el que se regula el régimen de control interno de la gestión económico-financiera del sector público de la comunidad autónoma de las Illes Balears. Asimismo, dentro de este bloque, y concretamente en materia de presupuestos, se aprueba una Orden del consejero de Economía, Hacienda e Innovación, de 22 de marzo de 2006, por el que se regula la gestión de los créditos presupuestarios correspondientes a los gastos de personal de la Administración de la Comunidad Autónoma, adscrito a las entidades autónomas que dispongan de presupuesto propio, a las empresas públicas y, especialmente, al ente público Puertos de las Illes Balears.

e) En materia de nuevas tecnologías, reviste importancia el Decreto 22/2006, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Plan Director Sectorial de Telecomunicaciones de las Illes Balears, cuyo objeto radica en la ordenación de las diferentes infraestructuras y de los equipamientos de telecomunicaciones en el ámbito territorial de esta comunidad autónoma, así como en la promoción del uso de las tecnologías y de las comunicaciones por los ciudadanos residentes en ella. Asimismo, el Decreto 107/2006, de 15 de diciembre, regula el uso de la firma electrónica en las relaciones entre los ciudadanos y la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears y en las relaciones que dicha Administración autonómica pueda tener con otras administraciones públicas.

f) Finalmente, por lo que cuestiones turísticas se refiere, cabe destacar, de un lado, el Decreto 17/2006, de 17 de febrero, por el que se desarrollan determinados aspectos de la Ley 2/2005, de 22 de marzo, de comercialización de estancias turísticas en viviendas. De otro lado, el Decreto 96/2006, de 24 de noviembre, tiene por objeto regular las condiciones relativas a la prestación, la contratación, la documentación, los programas y las ofertas del transporte turístico terrestre de las Illes Balears.

Conflictividad

El Tribunal Constitucional, por providencia de 8 de noviembre de 2006, admite a trámite el recurso de inconstitucionalidad número 9568-2006, promovido por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears contra la disposición adicional decimotercera de la Ley orgánica 6/2006, de 19 de julio, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. El artículo que ha motivado este recurso, que ha sido interpuesto también por la Comunidad Valenciana y Aragón, señala que los «fondos propios de Cataluña» que están en el Archivo de la Corona de Aragón (cuya sede está en Barcelona) y en el Archivo Real de la capital catalana, «se integran en el sistema de Archivos de Cataluña». El recurso interpuesto esgrime que la gestión del archivo histórico corresponde conjuntamente a las cuatro comunidades autónomas citadas y al Gobierno central, al tratarse de un archivo que contiene buena parte de la historia las regiones indicadas.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total diputados: 59

Presidente: Pere Rotger Llabrés

Composición por Grupos Parlamentarios:

Grupo Parlamentario Polpular: 30

Grupo Parlamentario Socialista: 19

Grupo Parlamentario PSM-Entesa Nacionalista: 4

Grupo Parlamentario Esquerra Unida i els Verds: 3

Grupo Parlamentario Mixto: 3

Estructura del gobierno

Presidente: Jaume Matas Palou

Vicepresidenta y Consejera de Relaciones Institucionales: María Rosa Estarás Ferragut

Consejero de Turismo: Joan Flaquer Riutort

Consejera de Obras Públicas, Vivienda y Transportes: Margarita Isabel Cabrer González

Consejero de Medio Ambiente: Jaume Font Barceló

Consejero de Interior: José María Rodríguez Barberá

Consejero de Economía, Hacienda e Innovación: Lluís Àngel Ramis de Ayreflor Cardell

Consejero de Comercio, Industria y Energía: José Juan Cardona

Consejero de Trabajo y Formación: Cristóbal Huguet Sintés

Consejero de Educación y Cultura: Francisco Jesús Fiol Amengual

Consejera de Agricultura y Pesca: Margalida Moner Tugores

Consejera de Salud y Consumo: Ana María Castillo Ferrer

Consejera de Presidencia y Deportes: María Rosa Puig Oliver

Consejera de Inmigración y Cooperación: Encarnación Juana Pastor Sánchez

Tipo de gobierno

Tipo de gobierno por apoyo parlamentario: mayoritario

Partidos y número de Diputados que lo apoyan: Partido Popular, 30 diputados

Composición del Consejo de gobierno: homogéneo (PP)

Iniciativas Legislativas

Proyectos de Ley: 24

Proposición de Ley Inicativa Popular: 1

Proposición Comisión Técnica interinsular: 1

Proposición de Ley: 3

Iniciativas de control

Interpelación: 37

Mociones: 33

Preguntas con solicitud de respuesta escrita: 1221

Preguntas con respuesta oral en comisión: 301

Proposiciones no de Ley: 107

Preguntas con respuesta oral en pleno: 434

Actividad de los grupos parlamentarios

	GP Popular	GP Socialista	GP PSM- Entesa Nacionali.	GP Esquerra Unida i Els Verds	GP Mixto
Proposición de ley	-	2	1	1	-
Proposición no de ley	17	46	15	31	2
Comparecencias	-	4	1	-	-
Preg. oral Comisión	30	175	32	64	-
Pregunta oral Pleno	198	177	32	64	-
Pregunta escrita	-	907	168	146	-
Interpelaciones	-	30	4	3	-
Mociones	-	26	5	2	-
Solicitud documentación	3	465	105	95	-
Procedimiento inconstitucionalidad	-	-	-	-	-
Comisión no permanente	-	-	-	-	-
Otros	-	-	-	-	-

Actividad Parlamentaria

Mesa del Parlamento		Junta de Portavoces		Sesiones Plenarias
49 sesiones		38 sesiones		48 sesiones
Comisiones	Comisión	Ponencia	Mesa de la Comisión	Número total de sesiones
Asuntos Institucionales y Generales	16	28	23	Sesiones 67
Hacienda y Presupuestos	20	5	12	Sesiones 37
Ordenación Territorial	16	4	19	Sesiones 39
Turismo	5	1	9	Sesiones 15
Economía	8	1	14	Sesiones 23
Asuntos Sociales	17	7	25	Sesiones 49
Cultura, Educación y Deportes	15	10	22	Sesiones 47
Reglamento	0	0	0	Sesiones 0
Estatuto de los Diputados	1	0	0	Sesiones 1
Peticiones	0	0	0	Sesiones 0
Comisión no permanente de salud	12	0	13	Sesiones 25
Comisión de control parlamentario para la RTV de las Illes Balears	7	0	7	Sesiones 14
Diputación Permanente				Sesiones 1

Designaciones

Juramento o promesa de nuevos diputados

Hble. Sr. Antoni Alemany i Cladera en sustitución del Hble. Sr. Francesc Quetglas i Rosanes.

Hble. Sr. Antoni Alorda i Vilarrubias, en sustitución del Hble. Sr. Pere Sampol i Mas.

Declaraciones Institucionales

– Declaración institucional sobre la condena de los hechos por los cuales una delegación de diputados y periodistas de les Balears no pudieron salir de Canarias hacia AAIUN.

– Declaración institucional con motivo del día internacional de la mujer

– Declaración institucional de condena por los atentados de Bombay de 11 de julio de 2006.

– Declaración institucional contra la violencia hacia las mujeres.

Actividad del Consejo Económico y Social y del Consejo Consultivo

Consejo Económico y Social

Dictámenes:

– 05/2006 Relativo al Anteproyecto de ley de régimen del suelo y de la vivienda de las Illes Balears.

Informes:

– A1/2006 International indicator of competitiveness tourist position of Balearic Islands for 2000-2005 and projection competitiveness tourist position for 2010

– P3/2006 La encuesta de servicios en las Illes Balears 2006

– P1/2006 Informe sobre la Competitividad del Sector Turístico de las Illes Balears

– P2/2006 Dictámenes del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears (primer mandato 2001-2005)

Consejo Consultivo

Durante el año 2006 el Consejo Consultivo ha emitido 205 dictámenes.

Rasgos Generales

Un año más la estabilidad de las instituciones políticas y sociales de La Rioja (acompañada de buenos indicadores de crecimiento económico y bienestar, visible en muy diversos signos externos de progreso y mejora, que son el mejor reclamo para la continua llegada de inmigrantes) convive con la dinámica de enfrentamiento entre los dos grandes partidos, tanto en el ámbito regional como en su veste institucional, a través de unas tensas relaciones del Ejecutivo autonómico con el Gobierno de la nación.

Existe, en efecto, un desencuentro notorio entre el Gobierno regional –apoyado en un Grupo Parlamentario que le proporciona una mayoría absoluta, y la oposición –los grupos socialista y mixto, integrado este último por dos representantes del Partido Riojano– en permanente confrontación sobre los más diversos asuntos de la política regional, municipal o de la estatal, cuando ésta repercute o se proyecta sobre aquellas, sin apenas coincidencias en sus posiciones que permitan proyectar una cierta imagen de integración simbólica sobre materias que, probablemente no deberían estar sujetas al juego de mayorías ajustadas. En este marco suelen menudear descalificaciones y hasta graves acusaciones con creciente frecuencia a lo largo de la legislatura que ahora termina.

Como ya viene siendo habitual, la escenificación –ya casi ritual– del desencuentro se concita en el *Debate sobre el estado de la región*, que se celebró los días 5 y 6 de septiembre, viniendo así a servir como pistoletazo de salida del período parlamentario, tras el paréntesis veraniego. El balance de actuaciones y logros minuciosamente pormenorizado expuesto por el presidente del Gobierno en torno a seis ejes (identidad regional, empleo, competitividad regional, educación, ordenación del territorio y cohesión social), así como el anuncio de cien nuevas propuestas a realizar en el inmediato futuro, encuentra su contrapunto en la muy distinta valoración de la oposición parlamentaria y en la descalificación sistemática de dichos logros. Y, como en años anteriores, la mayoría de las propuestas de resolución aprobadas van dirigidas al Gobierno de la nación. En efecto, de las 77 propuestas aprobadas, 53 vienen a constituir una «carta a Madrid» (véase el diario *La Rioja*, de 7 de septiembre) para «instar al Gobierno de la nación» a que incluya en los presupuestos generales de 2007 determinadas partidas de gasto relacionadas con diversas necesidades, se adopten medidas específicas respecto a determinadas infraestructuras (por ejemplo, terminación del túnel de Piqueras, dotación para un nuevo Palacio de Justicia, mejoras para el aeropuerto, obras hidráulicas, carreteras, ferrocarril, etc.), se liberalice la Autopista A-68 –compromiso electoral del entonces candidato Rodríguez Zapatero– o se compense por la

pérdida de fondos europeos o por el peso específico que tiene la inmigración en La Rioja, superior a la media de las CCAA. Llama la atención, sin embargo, la ausencia de la petición, reiterada en anteriores debates, para compensar los perjuicios fiscales del denominado «efecto frontera», con los Territorios Históricos y la Comunidad Foral de Navarra. Hay que reconocer, no obstante, que en el presente debate se han incrementado las resoluciones que tienen como destinatario al propio Gobierno de La Rioja (24), como corresponde por otro lado a la función de control del ejecutivo propio del Parlamento, constituyendo una tercera parte de las medidas aprobadas.

Los desencuentros con el Gobierno de la nación, cruces de declaraciones con los responsables ministeriales o con la Delegación del Gobierno en La Rioja han dibujado una tónica permanente, apenas matizada por momentos de distensión y buena sintonía que han coincidido con las dos visitas del presidente Rodríguez Zapatero a La Rioja. En efecto, con motivo del XXIX Congreso Mundial de la Viña y el Vino, celebrado en Logroño el 27 de junio, al que asistieron 700 expertos de 41 países, asociados a la Organización Internacional de la Viña y el Vino (OIV), el presidente del Gobierno de la nación anunció para 2008 la iniciación de las obras del Centro de Investigación del Vino, promovido por el Estado a través del Centro Superior de Investigaciones Científicas, en colaboración con el Gobierno y la Universidad de La Rioja, así como su compromiso de defensa del modelo de las denominaciones de calidad de los vinos españoles ante la Organización Mundial del Comercio. Por su parte, el presidente Sanz se ha comprometido a adelantar financiación para iniciar las obras del referido centro en 2007, para evitar que se demore su comienzo. A este Congreso asistieron, junto a la Ministra de Agricultura, los presidentes de Castilla-La Mancha y Castilla-León, quienes reclamaron la unidad de todas las comunidades autónomas ante la propuesta de reforma de la OCM del vino de la Comisión Europea, que puede acarrear el arranque de 400.000 hectáreas en la UE. La segunda visita se ha realizado el 26 de octubre, con motivo de la inauguración del Seminario sobre el idioma español y sus aspectos económicos, celebrado en San Millán de la Cogolla, organizado por la Fundación San Millán, la Dirección General del Libro del Ministerio de Cultura y la Fundación Biblioteca Literaria Universal.

Pero esos breves respiros de armonía y consenso –con sus claroscuros– no han sido sino un «oasis» en el continuado desierto de confrontación sobre el denominado «proceso de paz», iniciado por el Gobierno central en 2006 dirigido a poner fin a la organización terrorista ETA, la reforma estatutaria catalana, el recorte de los fondos europeos, la política de inmigración, las infraestructuras regionales, la reforma del mercado del vino, la educación y cualquier otra cuestión susceptible de poder ser utilizada como objeto de diferencias políticas. Así, en relación con la reforma del Estatuto de Cataluña, el Gobierno ha planteado un recurso de inconstitucionalidad, admitido a trámite por el Tribunal Constitucional, como más adelante se dirá. En materia de inmigración, el presidente del Gobierno declaró públicamente que la avalancha de inmigrantes ilegales «pone en riesgo» los servicios básicos de los riojanos (diario La Rioja, 31.8.06), en particular la calidad de la sanidad y la educación (diario La Rioja, 25.9.06). Baste destacar que los inmigrantes con derecho a atención médica han pasado de 9.000 hace cinco años, a algo más de 37.000 en la actualidad, en una población total de 300.000 habitan-

tes. En este contexto ha de situarse la decisión del Gobierno de La Rioja de no aceptar inmigrantes trasladados desde Canarias por considerar que el porcentaje de población inmigrante residente en La Rioja (11,30% del total, con una bolsa de irregulares estimada entre 5.000 y 10.000 personas) es uno de los más altos comparado con el de otras comunidades autónomas, apelando a la necesidad de un mayor control en esta materia. El Delegado del Gobierno en La Rioja consideró «vergonzosa» e insolidaria esa decisión (diario La Rioja, 13.9.2006). En este contexto han de situarse las trabas que ha puesto el Ayuntamiento de Logroño para el empadronamiento de personas indocumentadas, requisito imprescindible para su asistencia sanitaria y educativa; una negativa que acarrea graves problemas cuando se ven afectados menores. Con motivo de estas diferencias no se ha prorrogado el Convenio para Inmigración de 2006 (lo que supone una pérdida de 2 millones de euros en financiación de servicios), del que se dará cuenta más adelante.

Las infraestructuras ha sido otro de los motivos de controversia. La paralización o retraso en su realización (caso de la presa de Enciso, túnel de Piqueras, Museo de La Rioja, Edificio de Correos, desdoblamiento de la N-232, soterramiento del ferrocarril en Logroño, llegada del AVE y la A-15 entre Soria y Tudela, Palacio de Justicia, liberalización del peaje de la A-68,...) ha dado pie a un continuo cruce de mutuas acusaciones y críticas sobre la gestión de las respectivas administraciones. El Delegado del Gobierno en La Rioja, por su parte, ha declarado que los Presupuestos del Estado para 2007 contemplan una inversión estatal de 184 millones de euros, lo que representa un 26,7% por encima de la media regional (diario La Rioja, 27.9.2006). Resulta muy llamativo que, al igual que con gobiernos anteriores, los responsables ministeriales realicen visitas a las obras y actuaciones en el ejercicio de su cargo y no mantengan encuentro alguno con el gobierno regional o sus responsables y sí, en cambio, aparezcan acompañados de representantes de la Delegación del Gobierno o líderes de su mismo signo político (caso de las visitas de la Ministra de Vivienda o de la de Medio Ambiente, realizadas en los meses de noviembre 2006 y enero de 2007).

Otro motivo de confrontación, con repercusión nacional, se ha producido por las acusaciones planteadas por el Partido Popular sobre la contratación irregular de la Sra. Ana Leiva por la empresa SEIASA, antes de su designación como Secretaria de Estado de Cooperación Territorial del Ministerio de Administraciones Públicas, así como la contratación de otros tres cargos electos socialistas por esa misma empresa pública. El tema ha sido llevado, mediante una remesa de preguntas, ante el Congreso y el Senado, rechazando los responsables ministeriales que haya existido irregularidad alguna, argumentando que el régimen de contratación fue el más favorable para los intereses públicos. En esta misma línea puede incluirse la controversia sobre la financiación de algunos proyectos de cooperación otorgados a la Fundación Humanismo y Democracia, entidad vinculada al PP, por el Ejecutivo regional. Los responsables regionales han rechazado que haya existido irregularidad económica alguna en las subvenciones otorgadas.

La *III Conferencia de presidentes autonómicos*, celebrada el 11 de enero de 2007, en Madrid, que tenía como objeto debatir sobre agua, inmigración e I+D+i,

asuntos de especial relevancia, ha quedado eclipsada por dos circunstancias adjetivas, ambas con protagonismo del presidente de La Rioja. La primera, por la pretensión de los representantes de los gobiernos del PP, y a su cabeza, como el más antiguo de ellos, el Sr. Sanz, que actuó de portavoz, de introducir el tema del terrorismo y el fin de la tregua de ETA en el orden del día de la sesión. La segunda, por la filtración a los medios de comunicación de una grabación que recogía un lapsus cometido por el Sr. Rodríguez Zapatero en su discurso –que fue corregido por él mismo de manera inmediata– al calificar como «trágico accidente» el atentado terrorista en la T-4 del aeropuerto de Barajas, filtración atribuida –por el presidente de Cantabria– al Sr. Sanz. La posibilidad de que fuera él quien grabara la intervención del Sr. Rodríguez Zapatero fue desmentida por el interesado en unas airadas declaraciones a los medios de comunicación, calificadas a *posteriori* por el presidente Sanz, en su comparecencia ante el Pleno del Parlamento riojano el 8 de febrero de 2007, como «poco afortunadas», pues sus palabras «no fueron las más adecuadas, oportunas y brillantes», razón por la cuál pidió disculpas públicas.

Lo cierto es, en efecto, que los temas sustantivos de esa III Conferencia han pasado a segundo plano. En declaraciones posteriores a la reunión, el presidente de La Rioja señaló que la inmigración es una oportunidad para la sociedad española, pero también un riesgo si los servicios básicos se saturan; que había mostrado su agradecimiento al Sr. Rodríguez Zapatero por las inversiones aprobadas en materia de vino y lengua. Igualmente anunció la posible firma de un acuerdo inmediato para completar la financiación del Hospital San Pedro en torno a los 24 millones de euros, al tiempo que recordaba que en materia de infraestructuras hidráulicas el Estado no estaba cumpliendo sus compromisos de inversión.

Por lo demás, la Conferencia de presidentes –en el plano estrictamente formal– carece de reglas de funcionamiento, ni puede suplirse por una praxis consuetudinaria, dada su corta trayectoria, –como ha resaltado el propio Sr. Sanz– reglas que, tal vez, podrían haber evitado el asunto de la grabación/filtración y sobre todo la tendencia creciente al uso partidario de lo allí acontecido y hablado. La Conferencia ha acordado designar una comisión de trabajo que elabore dicho reglamento integrada por dos representantes de gobiernos del PSOE y dos del PP, entre ellos el Sr. Sanz. En lo sustantivo, la Conferencia debe ser un foro de discusión política, pero en la parte resolutive, requiere un trabajo previo preparado con mucha antelación –con más tiempo que el que hasta ahora se fija– que permita cerrar los temas y adoptar acuerdos ejecutivos.

En cuanto a la *reforma del Estatuto de Autonomía* de La Rioja, ya he señalado en anteriores informes el procedimiento singular seguido mediante la constitución, a iniciativa del presidente del Parlamento, de un grupo de trabajo abierto a las instituciones políticas y sociales de La Rioja para que realizaran sus propuestas de reforma. A este grupo de trabajo no se sumaron el Partido Socialista ni el Partido Riojano, por entender que debía ser el Parlamento el que liderase de principio a fin el procedimiento. Las 80 propuestas formuladas han sido evaluadas con arreglo a criterios estrictamente jurídicos por un grupo de expertos que, en marzo, entregó su informe a la Comisión Institucional de Desarrollo Autonomómico y de Régimen de la Administración Pública del Parlamento. Han trascendi-

do algunas de sus aportaciones más significativas. Así, por ejemplo, la calificación como nacionalidad histórica («jurídicamente ese término no tiene ninguna consecuencia, sólo tiene las que el Estatuto en concreto quiera vincular a esta calificación»); que la rebaja del 5% al 3% del límite de votos para lograr escaño no supone garantía de su obtención; que no se considera conveniente elevar de los 33 actuales a 40 el número de diputados, al considerar aquéllos suficientes en términos comparativos de población; la necesidad de valorar en términos económicos la inclusión de una carta social de derechos; que la financiación no puede establecerse de manera unilateral, sino en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Concluido y presentado este informe, aquella Comisión Institucional, mediante acuerdo de 27 de marzo, ha creado una Ponencia relativa a la reforma del estatuto de autonomía, integrada por seis diputados (3 del PP; 2 del PSOE y 1 del Grupo Mixto), que ha celebrado 12 sesiones cuyos trabajos no han trascendido. No obstante, el presidente del Gobierno, en el Debate sobre el estado de la región, ha manifestado que la reforma «no es urgente..., debemos estar atentos a lo que ocurre en otras regiones para aprovecharnos de lo bueno que nos puedan aportar». La reforma —ha dicho— basada en el consenso, debe respetar la Constitución, y continuar avanzando en la búsqueda de las mayores cotas de autogobierno (que «La Rioja tenga el mismo nivel de competencias que el resto de regiones españolas»), dentro de una España plural, solidaria y comprometida en un proyecto común.

En el ámbito de las relaciones cooperativas con otras comunidades autónomas, durante este año se han celebrado encuentros con los Gobiernos limítrofes de Navarra, Castilla y León y Aragón firmándose los correspondientes protocolos de colaboración en temas de interés común, autorizados, en el caso de Navarra, mediante ley.

La estabilidad política del Gobierno no se ha resentido por la crisis de la Consejería de Salud, tras el cese del gerente del Servicio Riojano de Salud acordado por el consejero. A los dos días, el cesado fue el consejero de Salud, Pedro Soto, que ha sido sustituido por José Ignacio Nieto, antes Director General de Recursos Humanos Sanitarios y con larga experiencia en responsabilidades públicas. El «razonable desgaste» del consejero resulta explicable por la extraordinaria carga que ha supuesto la reforma del hospital San Pedro (cuyo proyecto técnico ha tenido cuatro modificados, y de los 77 de adjudicación ha pasado a los 159 millones de euros); por las críticas al modelo de externalización de ciertas prestaciones sanitarias (caso de radiología); por las listas de esperas en algunos servicios (ginecología); por la necesidad de repetir unas oposiciones a celadores en las que se había favorecido presuntamente a personas vinculadas a cargos del PP, con intervención incluida del Ministerio Fiscal que detectó irregularidades, aunque no se ha podido conocer la identidad de los autores de la alteración ilícita de las pruebas; por la anulación judicial de las jubilaciones forzosas impuestas a cinco jefes de servicio médicos, con una dilatada trayectoria en la sanidad riojana. Todo ello ha provocado un descontento de una parte de los profesionales sanitarios, sin que quepa medir su exacto alcance.

Actividad del Parlamento

El Parlamento ha desarrollado su actividad legislativa y de control dentro de los parámetros de normalidad, aunque ligeramente más baja que el ejercicio anterior si nos atenemos al número de leyes aprobadas (once), así como a la actividad institucional y de control desarrollada, como queda reflejado en los datos estadísticos recogidos en la ficha institucional. Un año más es motivo de controversia la carga de trabajo que pesa sobre los treinta y tres diputados, dado que cada vez se tramitan más leyes sustantivas de indiscutible trascendencia y complejidad, que deben estudiarse e informarse en tiempos muy ajustados. La cuestión de fondo suscitada es el régimen y condiciones económicas reconocidas a los mismos, consideradas insuficientes por la oposición, lo que ha dado pie, de nuevo, a debates cuyo tenor no contribuye a tratar adecuadamente la cuestión de fondo. La petición de más plenos y grupos de trabajo solicitada por la oposición es –para el portavoz del Gobierno– una excusa para poder «cobrar dietas» (diario La Rioja, 7 y 9 de febrero de 2006).

A) La *actividad legislativa* ha quedado plasmada en once leyes de desigual contenido, dos de ellas de contenido económico-presupuestario.

Entre las primeras, cinco son de modificación de otras leyes sustantivas anteriores o que regulan por vez primera la materia, contribuyendo a consolidar el Derecho regional propio; y cuatro son leyes institucionales, organizativas o de cooperación con otras comunidades autónomas. Doy cuenta sumaria del contenido de las mismas, de acuerdo con su orden de aprobación:

La *Ley 1/2006, de 28 de febrero, de Protección de Menores* regula las competencias y potestades de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja y de las Entidades Locales en materia de protección de menores. Entiende por protección de menores el conjunto de actuaciones que deben realizar las Administraciones Públicas con la finalidad de promover el desarrollo integral de los menores, garantizar sus derechos, proporcionarles la asistencia moral o material de la que carezcan, total o parcialmente, en su medio familiar y en su caso, procurar su reeducación y reintegración social. A tal efecto crea la Comisión de Adopción, Acogimiento y Tutela y fija los principios rectores de la actuación administrativa en esta materia. La ley establece una serie específica de derechos de los menores, con instrumentos técnicos que aseguren su eficacia normativa real, así como determina las situaciones de desprotección social de los menores, desde el más escrupuloso respeto a la legislación civil –competencia del Estado– y de los derechos de padres y guardadores. Regula el régimen de guarda de los menores mediante el acogimiento, de los declarados en situación de desamparo y el régimen de adopción, objetivando y simplificando las actuaciones administrativas en dichos procedimientos. Finalmente, establece medidas de fomento de la iniciativa social en esta materia, el registro de protección de menores y el régimen sancionador.

Ley 2/2006, de 28 de febrero, de Pesca de La Rioja, regula la protección, conservación, fomento y aprovechamiento ordenado de los recursos de pesca existentes en los cursos y masas de agua de la Comunidad Autónoma de La Rioja, haciéndolo compatible con el mantenimiento de un estado de conservación favorable de

las especies, así como el ejercicio de la pesca, y protege, dentro de su marco competencial, los ecosistemas acuáticos, en cuanto son indispensables para el mantenimiento de aquella. A tal efecto, parte del concepto jurídico de pesca establecido en la legislación civil, y sujeta su ejercicio, en cuanto actividad hoy fundamentalmente deportiva y social, a previa licencia, todo ello en el marco de los principios que inspiran la ley (la conservación y el aprovechamiento sostenible de las especies de pesca, de la biodiversidad de los ecosistemas acuáticos y de las especies de pesca) y en coordinación con la administración competente en materia de aguas. Sus distintos títulos definen las especies objeto de pesca y los requisitos de los pescadores; clasifica los cursos y masas de agua en función de las especies que sustentan y su régimen de aprovechamiento y pesca; sujeta a planificación y ordenación la actividad piscícola; establece medidas de protección, conservación y fomento de las especies piscícolas, así como del medio acuático en cooperación y coordinación con la administración hidráulica; regula las explotaciones de acuicultura, las competencias administrativas y los órganos consultivos y de participación, y finalmente, la actividad de vigilancia e inspección, así como el régimen sancionador.

Ley 5/2006, de 2 de mayo, de ordenación del territorio y urbanismo de La Rioja, regula la ordenación del territorio y de la actividad urbanística en la Comunidad Autónoma de La Rioja, continuando las líneas básicas fijadas por la anterior Ley 10/1998, de 2 de julio. Esta ley, sin embargo, era insuficiente para dar respuesta a las necesidades actuales de dirección y gobierno del territorio y garantizar un desarrollo sostenible, objetivo que debe ser alcanzado mediante la cooperación de todas las Administraciones y la participación de los ciudadanos. En este sentido, en materia de ordenación del territorio, era necesario contar con nuevos instrumentos (Plan del Alto Oja, Área Metropolitana de Logroño) y plasmar la nueva concepción de territorio como espacio de colaboración interadministrativa, derivada de la Estrategia Territorial Europea. En materia urbanística era preciso introducir la evaluación ambiental estratégica de los instrumentos de planeamiento, reforzar la protección del suelo no urbanizado y favorecer los patrimonios públicos del suelo para disminuir la repercusión el suelo sobre el precio final de la vivienda.

La Ley define su objeto y finalidades en materia de ordenación del territorio y de la actividad urbanística, declara ambas como una función pública, sin perjuicio de la iniciativa y los derechos de los propietarios y ciudadanos, y determina las competencias administrativas de los órganos regionales y municipales basadas en la colaboración interadministrativa.

Los instrumentos de ordenación del territorio son la *Estrategia Territorial de La Rioja* (máximo instrumento de planificación, aprobado por ley) y las *Directrices de Actuación Territorial* (que concretan o complementan la política de ordenación del territorio y son vinculantes para el planeamiento urbanístico, naturaleza que atribuye a la Directriz de Protección del Suelo no urbanizable cuya finalidad es la protección de los espacios naturales, del paisaje y del medio ambiente físico rural). Son instrumentos mixtos de ordenación territorial y urbanística, de competencia regional, las *Zonas de Interés Regional* y los *Proyectos de Interés Supramunicipal*.

La regulación del régimen de la actividad urbanística se hace de acuerdo con

la sistemática tradicional en la materia. Así, establece la clasificación del suelo (urbano –consolidado y no consolidado–; urbanizable –delimitado y no delimitado–; no urbanizable –especial y genérico–) y su régimen (usos prohibidos, permitidos y autorizables), con mención específica del régimen de viviendas unifamiliares autónomas en suelo no urbanizable y los procedimientos de autorización. Regula los instrumentos de planeamiento urbanístico (el *Plan General Municipal*) y sus figuras de desarrollo (*Planes Parciales*, los *Planes Especiales* y los *Estudios de Detalle*, si bien admite la figura de los Planes Especiales que no desarrollen planeamiento municipal), así como su procedimiento de elaboración y aprobación que incluye su evaluación ambiental. Como novedad establece una previsión mínima de vivienda de protección pública de un 30% en las zonas de nuevo desarrollo, si bien en los municipios de entre 1000 y 5000 habitantes ese porcentaje será como mínimo de un 10%. La Ley mantiene la figura de las Normas Urbanísticas Regionales, aplicables en los municipios sin planeamiento o de carácter orientativo o complementario cuando éste exista. Debe resaltarse la singularidad de que contemple los convenios urbanísticos –incluidos los denominados «de planeamiento»– en el título relativo al planeamiento y no, como era tradicional, en la ejecución.

En materia de ejecución del planeamiento, define el concepto de aprovechamiento urbanístico y recoge los tradicionales sistemas de actuación (compensación, cooperación, expropiación) a los que añade la discutible figura del agente urbanizador, cuya regulación ha pretendido salvar las objeciones que en aplicación de la legislación de contratación pública han planteado las instituciones europeas. Finalmente, se contempla la obtención de terrenos dotacionales y sus modalidades, así como la expropiación por razón de urbanismo. En cuanto a intervención en el mercado del suelo, mantiene el régimen del patrimonio municipal del suelo y amplía el listado de finalidades a las que está destinado, algunas de las cuales rebasan claramente su configuración tradicional y puede entrar en colisión con la normativa básica en la materia. Regula además, el régimen de las cesiones, los derechos de tanteo y retracto, así como el patrimonio regional del suelo.

El régimen de la edificación y uso del suelo está recogido de acuerdo con la sistemática tradicional en esta materia (licencias urbanísticas, edificación forzosa y parcelaciones). Finalmente, se regula la disciplina urbanística al objeto de proteger la legalidad urbanística, con un escueto régimen sancionador, así como el régimen de la inspección urbanística. La Ley ha incluido un apartado, más propio del régimen transitorio, relativo a los planes especiales de regularización urbanística, que tienen por objeto legalizar las ocupaciones del suelo desarrolladas al margen de la legalidad urbanística susceptibles de ajustarse a ésta.

La Ley 7/2006, de 18 de octubre, de modificación de la Ley 8/1998, de 16 de junio, de ordenación farmacéutica de la Comunidad Autónoma de La Rioja, aborda la misma en aquellos aspectos que la evolución institucional del sistema sanitario, la política de uso racional del medicamento y las posibilidades de las tecnologías de la información lo han hecho aconsejable para la mejora de la calidad de esta prestación sanitaria. A tal objeto regula los derechos de los usuarios del sistema farmacéutico; precisa algunas de las obligaciones del personal farma-

céutico; establece un nuevo régimen de la autorización, apertura, clausura, traslado o cambio de titularidad de las oficinas de farmacia, régimen que sujeta a la planificación que deberá asegurar una atención farmacéutica adecuada y el mayor nivel de calidad y equipamiento, aspecto que constituye la finalidad principal de la ley. En este sentido, determina que las demarcaciones territoriales serán las zonas farmacéuticas urbanas y no urbanas, que se hacen coincidir con las zonas básicas de salud. Además, se contemplan otras demarcaciones geográficas (municipios turísticos, sectores de expansión urbanísticos, zonas de montaña o especiales). El extenso nuevo artículo 8 establece los criterios de planificación y módulos de población por oficina de farmacia, así como el cómputo de habitantes en los expedientes de apertura de nuevas oficinas de farmacia y los módulos de distancias entre ellas. Las modificaciones se completan con diversas previsiones relativas al procedimiento de apertura de nuevas oficinas de farmacia y a los requisitos y limitaciones en cuanto a su traslado y cesión.

La *Ley 8/2006, de 18 de octubre, del transporte interurbano por carretera de La Rioja*, completa la regulación de este sector, pues, en 2005, se aprobó la Ley del transporte urbano por carretera. Establece como novedad la obligación de implantar medidas de planificación de acuerdo con las directrices de los Planes Directores de Transporte, especialmente en cuanto al ámbito metropolitano de Logroño. Los Planes de Movilidad planifican el conjunto de los servicios de transporte en áreas urbanas, o en zonas que se considere necesario garantizar una oferta adecuada de transporte, mediante la integración y coordinación de servicios de transporte. Pueden ser de ámbito intermunicipal o intramunicipal cuya aprobación corresponde al Gobierno (con participación municipal en su elaboración) o al Pleno municipal, respectivamente. Como órganos de participación y arbitraje crea el Consejo Autonómico de Transportes y la Junta Arbitral de Transporte de La Rioja. Regula los títulos habilitantes para el ejercicio de la actividad de transporte interurbano, así como las condiciones subjetivas y objetivas para dicho ejercicio. En este sentido, reserva a la Administración la titularidad del transporte regular permanente de viajeros de uso general. Su regulación sigue de cerca la legislación estatal, destacando como peculiaridades las relativas al plazo concesional (de 10 a 25 años), las excepciones al principio de exclusividad de la concesión y las concesiones zonales. Regula, asimismo, los servicios de titularidad privada e interés público, o servicios privados reglamentados, que son los servicios regulares de especiales características, los discrecionales, los turísticos y los privados. Permite atender la demanda de carácter general en zonas de baja densidad de población mediante las plazas excedentarias de los servicios escolares. Precisamente para atender estas zonas, contempla la ley la figura del transporte a la demanda que introduce una notable flexibilidad en la tradicional rigidez de los itinerarios de los servicios de transporte. La Ley regula, además, las estaciones de viajeros en concordancia con la legislación de transporte urbano de La Rioja, el régimen financiero, los derechos y deberes de los usuarios y el régimen de inspección y el sancionador.

En cuanto a las leyes de contenido institucional, organizativo o de cooperación con otras comunidades limítrofes, hemos de referirnos en primer lugar a la *Ley 6/2006, de 2 de mayo, del Defensor del Pueblo riojano*, como Alto Comisionado del Parlamento y designado por éste para la protección y defensa, en el

ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de La Rioja, de los derechos fundamentales de los ciudadanos y las libertades reconocidas en la Constitución, la tutela del ordenamiento jurídico de la Comunidad Autónoma y la defensa del Estatuto de Autonomía. Su mandato es de cinco años, pudiéndose ser reelegido una sola vez. Asimismo, regula el procedimiento y actuación en los ámbitos funcionales que tiene encomendados y la presentación de un informe anual al Parlamento.

La *Ley 3/2006, de 17 de marzo, de la Agencia del Conocimiento y la Tecnología*, crea esta entidad pública empresarial, instrumento para actuar mediante una gestión integrada en el sector de las telecomunicaciones y de las tecnologías de la información, continuando la labor de anteriores entidades regionales (SAICAR, Sociedad Anónima de Informática de la Comunidad Autónoma de La Rioja y de FUNDARCO, Fundación Riojana para la Sociedad del Conocimiento), ahora disueltas y extinguidas. La *Ley 4/2006, de 19 de abril, del Instituto de Estudios riojanos*, convierte a esta institución ya existente en organismo autónomo. Tiene como fines generales la investigación, promoción, difusión y divulgación de la ciencia y cultura riojanas y de sus valores con una visión multidisciplinar e intersectorial.

Finalmente, la *Ley 9/2006, de 18 de octubre, para la aprobación y autorización del Protocolo General entre la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja en relación con las «Actuaciones para la remodelación de la carretera LR131 y NA134 entre el Polígono industrial de Cantabria (La Rioja) y el Polígono industrial Las Cañas (Navarra) y las obras de Acondicionamiento y mejora del acceso norte a Castejón en el punto kilométrico 77+60 de la N-113, Pamplona-Madrid»*.

En cuanto a las leyes de contenido económico-presupuestario, *Ley 10/2006, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja para 2007*, por un importe total de 1.282.869.267,00 euros (un 11,25% de incremento respecto del ejercicio anterior) y un endeudamiento máximo de hasta 51.427.418 euros, que representa un incremento respecto al autorizado en el ejercicio anterior de un 10%. Por décimo año consecutivo se ha aprobado la denominada «Ley de Acompañamiento», la *Ley 11/2006, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas para el año 2007*. Entre las de carácter tributario, se han refundido todos los beneficios fiscales de manera consolidada para facilitar su conocimiento y aplicación. Las medidas tienen cuatro grandes líneas de actuación: protección de la familia, de la juventud y de los discapacitados, mejoras en la adquisición de la vivienda y protección de la mediana y pequeña empresa, en especial de la empresa familiar y de la explotación agraria familiar. En cuanto a las medidas administrativas, modifica aspectos muy concretos de diversas leyes (entre otras, las de función pública, deporte, vitivinicultura, montes, saneamiento y depuración de aguas residuales, amplía la Reserva Regional de caza de Cameros-Demanda, Parque Natural de la Sierra Cebollera, de ordenación del territorio y urbanismo y suprime la Cámara Agraria de La Rioja), convirtiendo dicha ley en un «cajón de sastre» utilizado sin límite para introducir cuantas modificaciones requiere la praxis aplicativa, con grave riesgo para la seguridad jurídica.

B) La *actividad institucional y de control* se ha mantenido dentro de los parámetros cuantitativos habituales, como queda reflejado en la ficha institucional, incluida al final de esta valoración. La asistencia de público a las sesiones del Parlamento ha sido motivo de polémica, lo que ha dado lugar a una Resolución de la Presidencia, de 20 de junio (VI Legislatura, Serie A, núm. 235, de 22 de junio), que limita a veinticuatro el número de personas que pueden asistir a las mismas, repartidas entre los grupos parlamentarios, según su representatividad, medida que ha sido criticada por la oposición y diversas entidades sociales al entender que restringe la imprescindible publicidad de las actividades del legislativo.

Actividad reglamentaria

La producción reglamentaria se ha mantenido en términos parecidos a la de años anteriores, si bien este año las disposiciones de contenido sustantivo (26) predominan sobre las de carácter organizativo (19), tradicionalmente más numerosas.

Las disposiciones reglamentarias aprobadas pueden agruparse a efectos sistemáticos en los siguientes bloques temáticos:

A) Entre los reglamentos *organizativos, de régimen jurídico e institucionales* de la Administración regional han de destacarse los que han modificado parcialmente la estructura de las Consejerías: es el caso de los decretos que modifican parcialmente la estructura orgánica de la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local (40/2006, de 30 de junio); de la Consejería de Juventud, Familia y Servicios Sociales (41/2006, de 30 de junio) y de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte, para tener en cuenta la nueva naturaleza jurídica del Instituto de Estudios Riojanos (58/2006, de 27 de octubre). En cuanto a la Administración institucional, merecen destacarse los que aprueban los estatutos de nuevos organismos públicos. Es el caso del Decreto 38/2006, de 16 de junio, que aprueba los del Instituto Riojano de la Juventud, organismo autónomo, completado por el Decreto 42/2006, de 30 de junio, que establece su estructura orgánica. El Decreto 39/2006, de 30 de junio, aprueba los Estatutos de la Agencia del Conocimiento y la Tecnología, entidad pública empresarial y el Decreto 56/2006, de 5 de octubre, aprueba los Estatutos del organismo autónomo Instituto de Estudios Riojanos.

En cuanto a normas relativas al *régimen jurídico* de la Administración regional, ha de mencionarse el Decreto 43/2006, de 30 de junio, que modifica el Decreto 37/2003, de 15 de julio, que establece las funciones administrativas que corresponden a los distintos órganos y servicios de la Administración General de la Comunidad Autónoma; el Decreto 57/2006, de 27 de octubre, regula la atención al ciudadano y en el marco de los procesos de modernización administrativa, hemos de citar la Orden 117/2006, de 3 de octubre, de la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local por la que se regulan los certificados a la excelencia en los servicios públicos. Dentro de este apartado debemos incluir el Decreto 21/2006, de 7 de abril, que regula la organización y funcionamiento de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, necesitada de actualización tras la aprobación de las leyes institucionales del Gobierno (2003), sector público (2003) y funcionamiento de la administración de la comunidad autónoma

(2005). Esta Dirección se estructura en un Servicio Jurídico General y los Servicios Jurídicos en las Consejerías, creándose una Junta de Letrados para asegurar la coordinación de los mismos.

Ha proliferado, también en este año, la creación de *órganos de participación y consulta* en distintos ámbitos. Así el Decreto 9/2006, de 27 de enero, crea el Consejo Superior de Estadística de La Rioja y aprueba su organización, composición y funcionamiento; el Decreto 16/2006, de 10 de marzo, crea el Consejo Riojano de Pequeños Municipios; el Decreto 19/2006, de 24 de marzo, desarrolla la Ley 6/2005, de 15 de junio, de la Comunidad Riojana en el exterior y crea el Registro de Centros Riojanos y el Consejo de la Comunidad Riojana en el exterior; el Decreto 26/2006, de 28 de abril, ha creado el Foro Riojano para la responsabilidad social; el Decreto 29/2006, de 5 de mayo, regula los órganos de participación ciudadana en el sistema público de salud (Consejo Riojano de Salud, Consejos de Salud de Área y Consejos de Salud de Zona); el Decreto 31/2006, de 19 de mayo, regula la Junta Directiva de la Reserva de la Biosfera de los Valles de Leza, Jubera, Cidacos y Alhama; el Decreto 55/2006, de 5 de octubre, crea el Foro de Inserción Sociolaboral de La Rioja; y finalmente, el Decreto 63/2006, de 24 de noviembre, crea el Consejo Riojano de Comercio.

B) El segundo de los bloques normativos se refiere a las disposiciones administrativas de carácter general de *contenido sustantivo* dictadas para regular muy diversos ámbitos sectoriales o modificar otros anteriormente regulados. En materia de *educación*, el Decreto 18/2006, de 17 de marzo, crea la Escuela de Arte Superior de Diseño, nueva denominación para un centro –la Escuela de Arte de Logroño– de larga tradición y merecida fama y el Decreto 27/2006, establece el currículo de los estudios superiores de diseño; el Decreto 24/2006, de 7 de abril, establece el currículo de nivel básico de los idiomas inglés, francés, alemán, italiano y español para extranjeros, impartidos en las Escuelas Oficiales de Idiomas; el Decreto 61/2006, de 3 de noviembre, crea y regula la estructura y el funcionamiento del Centro Riojano de Innovación Educativa, por transformación del Centro Rural de Innovación Educativa anteriormente existente; finalmente la Orden 2/2005, de 19 de enero (aunque publicada un año más tarde, el 28 de enero de 2006), modifica otra anterior de 2004 por la que se regula el procedimiento para la admisión de alumnos en centros de enseñanza no universitarias sostenidos con fondos públicos.

En materia de *sanidad y salud*, se ha aprobado el Decreto 13/2006, de 3 de febrero, que regula la hemodonación y hemoterapia; el Decreto 30/2006, de 19 de mayo, regula el Registro de instrucciones previas de La Rioja, donde se inscriben los documentos de instrucciones previas en el ámbito de la sanidad, en desarrollo de la Ley 9/2005, de 30 de septiembre; el Decreto 54/2006, de 15 de septiembre, establece las medidas preventivas del tabaquismo y regula la señalización referida a la venta y suministro de productos del tabaco, prohibición o no de fumar y sobre los perjuicios para la salud que se pueden derivar de su uso, norma reglamentaria que ha sido impugnada por el Gobierno de la nación ante la jurisdicción contencioso-administrativa, al incluir aspectos que se apartan de la ley estatal dictada en la materia; finalmente, el Decreto 46/2006, de 30 de junio, regula la homologación de cursos y la obtención de los carnés de manipuladores-aplicadores de plaguicidas de uso fitosanitario.

En materia de *asistencia social*, el Decreto 2/2006, de 13 de enero, crea el Registro de Empresas de Inserción Sociolaboral y regula los requisitos para la calificación e inscripción en dicho Registro, en desarrollo de la Ley 2/2003, de 26 de marzo, de Inserción Sociolaboral; el Decreto 64/2006, de 1 de diciembre, regula los requisitos mínimos de los centros y servicios dirigidos a personas con discapacidad, sean de titularidad pública o privada (centros de día, centros ocupacionales, residencias, viviendas especializadas, servicio de respiro familiar, servicio de desarrollo infantil y atención temprana y los servicios de tratamientos); la Orden 2/2006, de 31 de marzo, regula los itinerarios de inserción sociolaboral de las mujeres víctimas de violencia de género y su acceso a la ayuda económica prevista en la normativa estatal de medidas de protección integral contra la violencia de género.

En materia *tributaria y financiera* se ha aprobado el Decreto 14/2006, de 16 de febrero, regulador del régimen jurídico de las subvenciones en el sector público; el Decreto 25/2006, de 21 de abril, determina una nueva categoría susceptible de ser retribuida mediante precios públicos (los servicios docentes prestados por las Escuelas de Arte y Superiores de Diseño). En materia de *juego y apuestas*, se ha aprobado el Decreto 1/2006, de 5 de enero, que fija los procedimientos reguladores de las autorizaciones administrativas para la explotación de videojuegos o programas informáticos en ordenadores personales; el Decreto 28/2006, de 5 de mayo, que aprueba las condiciones técnicas de las máquinas de juego y el Decreto 49/2006, de 7 de julio que modifica otro anterior que regula la modalidad del bingo acumulado.

En materia de *vivienda*, el Decreto 3/2006, de 13 de enero, regula el régimen de las viviendas de protección pública de la CAR y el Decreto 10/2006, de 27 de enero, aprueba el Plan de Vivienda de La Rioja 2005-2008, así como establece la normativa necesaria para complementar y gestionar el Plan Nacional de Vivienda para idéntico período. Entre los aspectos más relevantes ha de citarse la nueva figura autonómica de vivienda de nueva construcción, denominada vivienda de precio pactado; el establecimiento de nuevas ayudas para la adquisición de vivienda nueva y usada unidas al esfuerzo económico; la regulación y mejora de las condiciones de la hipoteca joven; el establecimiento de disposiciones específicas de rehabilitación, en especial en el medio rural, las áreas de rehabilitación integral y los centros históricos; la promoción de viviendas en régimen de arrendamiento con opción de compra y la regulación de las ayudas a los arrendatarios. En desarrollo de este Decreto, se ha dictado la Orden 2/2006, de 3 de abril, sobre financiación para la promoción, adquisición y adjudicación de viviendas protegidas y suelo correspondientes al Plan Estatal 2005-2008.

En materia de *medio ambiente*, el Decreto 4/2006, de 13 de enero, regula el procedimiento de otorgamiento de las autorizaciones administrativas de las actividades de producción y gestión de residuos que no tengan la consideración de urbanos, así como los de modificación, transmisión y extinción de dichas autorizaciones. No obstante, ciertas actividades de producción están sujetas sólo al régimen de inscripción registral, creando a tal objeto los Registros pertinentes. El Decreto 62/2006, de 10 de noviembre, aprueba el importante Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 5/2002, de 8 de octubre, de protección del medio

ambiente de La Rioja, en concreto, el título relativo a la intervención administrativa que incluye los procedimientos de evaluación de impacto ambiental, la autorización ambiental integrada y la licencia ambiental, los dos primeros de competencia regional y el último municipal. La dificultad que ha tenido que sortear su elaboración es la aprobación de distinta legislación estatal básica (autorización ambiental integrada, residuos, evaluación de planes y programas), convenientemente integrada. De acuerdo con la ley que desarrolla, quedan sujetas a evaluación los proyectos, instalaciones y actividades incluidos en los Anexos I, II y III, anexos que no introducen novedad sustantiva alguna respecto de la legislación estatal. En cuanto a la evaluación de planes y programas, el reglamento remite a lo que disponga la legislación sectorial correspondiente, como sucede, por ejemplo, en materia de instrumentos de planeamiento urbanístico, aunque no en todos los ámbitos existe esta regulación sectorial. En cuanto a la licencia ambiental municipal, la nueva regulación desplaza la normativa estatal de actividades clasificadas, aplicable hasta ahora, y su singularidad es la integración en la licencia municipal mediante el instrumento de los informes previos, de otras autorizaciones y licencias sectoriales competencia de la Administración regional.

En materia de *deporte*, el Decreto 60/2006, de 27 de octubre, de justicia deportiva y régimen disciplinario deportivo, se ha dictado en desarrollo de la Ley del Deporte de 1995. En particular, regula la composición y funcionamiento del Comité Riojano de Disciplina Deportiva, así como las normas procedimentales en materia disciplinaria. En materia de *industria*, se ha aprobado el Decreto 66/2006, de 7 de diciembre, que regula el régimen de inspecciones periódicas de las instalaciones eléctricas de baja tensión, de acuerdo con la normativa estatal. En materia de *agricultura*, el Decreto 51/2006, de 27 de julio, crea el Registro de Explotaciones Agrarias. En otros ámbitos materiales se han aprobado el Decreto 17/2006, de 17 de marzo, que regula el Premio de Solidaridad Rioja, distinción de concesión bienal para reconocer la cooperación internacional y la promoción de los derechos humanos y el Decreto 50/2007, de 27 de julio, que modifica otro regulador de horarios de los establecimientos públicos y actividades recreativas.

Conflictividad

La confrontación política mantenida entre el Gobierno regional y el estatal de la que he dado cuenta en las páginas iniciales ha trascendido este año al plano jurídico, plasmándose en diversas controversias contenciosas y constitucionales.

En lo que se refiere a los procesos de inconstitucionalidad, debe señalarse que tras la aprobación de la Ley estatal 10/2006, de 28 de abril, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes, el Gobierno de La Rioja solicitó dictamen al Consejo Consultivo sobre la posible inconstitucionalidad de algunas de sus disposiciones por invasión de las competencias regionales en la materia. En el Dictamen 33/2006, el órgano consultivo, tras detenido análisis de los preceptos legales, entiende que la ley estatal respeta el marco constitucional, con la salvedad de la posible invasión competencial que supone la prohibición de cambio de uso forestal de los terrenos incendiados durante 30 años (art. 50 de la Ley 43/2003). El Gobierno ha presentado recurso de inconstitucio-

nalidad contra los arts. 50.1 y 54 bis, aunque de este último no había advertido tacha de inconstitucionalidad alguna el Consejo Consultivo. El recurso núm. 7837-2006 ha sido admitido a trámite mediante providencia del Tribunal Constitucional, de 26 de septiembre.

El recurso de inconstitucionalidad también se ha materializado, en el caso de la reforma del Estatuto de Cataluña. En efecto, una vez aprobada por las Cortes Generales la citada reforma estatutaria y celebrado el referéndum favorable al mismo, el Gobierno de La Rioja, antes de la publicación de la pertinente Ley Orgánica en el Boletín Oficial del Estado, solicitó al Consejo Consultivo dictamen sobre la posible inconstitucionalidad de diversas previsiones contenidas en el estatuto reformado. En el extenso dictamen 64/2006, de 26 de septiembre, el órgano consultivo considera que no se ajustan a la Constitución un largo listado de preceptos de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Unos por afectar a competencias e intereses de la Comunidad Autónoma de La Rioja (caso, en concreto, de la gestión del agua, denominaciones e indicaciones geográficas de calidad y financiación autonómica) y otros por afectar al modelo territorial resultante, y en consecuencia, a la posición relativa de todas y cada una de las comunidades que integran el Estado español.

El Gobierno de La Rioja, mediante acuerdo de 5 de octubre de 2006 decidió interponer recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 3.1; 117.1, 2, 3 y 4; 128.3; 144.1 g); 169.6; 174.3; 183; 201; 202.3 b); 204.1 y 4; 205; 206.3 y 5 y 210; y disposiciones adicionales 2.^a; 4.^a; 7.^a; 8.^a; 9.^a; 10.^a y 11.^a; y disposición adicional final 2.^a, de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, admitido a trámite por el Tribunal Constitucional con el núm. 9330-2006, por providencia de 24 de octubre (BOE de 2 de noviembre). El Gobierno ha restringido, respecto al dictamen del Consejo Consultivo, el número de preceptos impugnados para limitarlo en la práctica a aquellos preceptos donde el punto de conexión con las competencias de la comunidad autónoma es más patente (aguas, denominaciones de origen supracomunitarias, financiación, más las aplicaciones concretas que se hacen del principio de bilateralidad).

Otro de los motivos que ha enfrentado al Gobierno de La Rioja con el Gobierno de la nación ha sido la aprobación por el Ministerio de Agricultura de la indicación geográfica «Viñedos de España» para los vinos con derecho a la mención tradicional «vino de la tierra» producidos en la zona geográfica que comprende a once CCAA, quedando excluidas Castilla y León, Galicia, País Vasco, La Rioja, Asturias y Cantabria, aprobada por la Orden APA/2535/20906, de 27 de julio. Dicha Orden ha sido impugnada por considerar equívoca esta indicación –pues cualquiera de las denominaciones vitícolas españolas son en sentido vulgar «viñedos de España»– y ello puede suscitar confusión, tanto en el mercado interior español como –sobre todo– en el exterior, y por el título competencial que alega el Ministerio como justificativo de la competencia para reconocerla (denominaciones de origen de ámbito superior al de una comunidad autónoma, en relación con la cláusula residual a favor del Estado contenida en el art. 149.3 CE, según su Disposición Final Primera).

La normativa reglamentaria aprobada por el Gobierno de La Rioja contra el tabaquismo ha sido objeto de impugnación por los servicios jurídicos estatales.

En efecto, el Decreto 54/2006, de 15 de septiembre, ya mencionado, ha sido objeto de recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de La Rioja por entender que no respeta la legislación básica en la materia establecida en la Ley 28/2005, de 26 de diciembre. Se trata de los preceptos relativos al régimen de los establecimientos en los que se desarrollen dos o más actividades (art. 5 y Disposición Adicional 2ª); la separación de las zonas habilitadas para fumar (art. 6); señalización de máquinas expendedoras (art. 9) y régimen sancionador (arts. 18 y 19). El Dictamen 58/2006 del Consejo Consultivo ya había advertido de la falta de adecuación de la norma reglamentaria proyectada a la normativa básica estatal, si bien en él se señala la discutible extensión de lo básico en dicha materia.

La inmigración, tan presente en la sociedad y economía riojana, pues representa más del 11% de la población total de La Rioja, excluida la población indocumentada y la flotante, ha sido otro de los frentes de conflicto político y jurídico con el Gobierno de la nación. En efecto, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales ha rechazado el requerimiento del Gobierno de La Rioja, planteado en septiembre, para firmar el protocolo de prórroga del convenio suscrito en octubre de 2005 para la acogida de inmigrantes y refuerzo educativo de la población escolar. El Ministerio pretendía incluir en dicho convenio una nueva línea de actuación para cubrir parte de las necesidades derivadas de la acogida de inmigrantes indocumentados llegados a Canarias y a repartir por las distintas comunidades autónomas. El Gobierno de La Rioja se ha negado a esta ampliación, dado que la población inmigrante representa en La Rioja más de tres puntos porcentuales sobre la media de las demás regiones españolas (sin incluir la que sigue estando indocumentada). Ante la denegación por silencio administrativo del requerimiento, el 16 de octubre se interpuso recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional que fue admitido a trámite y sigue su curso.

Finalmente, en cuanto a la conflictividad derivada del denominado «efecto frontera» por la diversa fiscalidad existente en las comunidades autónomas limítrofes, han sido motivo de alarma los pronunciamientos favorables de las Juntas Generales de los tres Territorios Históricos de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya –con el acuerdo de PNV, PSE y PP, entre otros– para «blindar» las normas forales tributarias atribuyendo la competencia de su conocimiento al Tribunal Constitucional, lo que supondría límites evidentes a la legitimación para recurrirlas, sustrayendo esa competencia al Tribunal Superior de Justicia del País Vasco. En este sentido, el PNV ha presentado sendas enmiendas (la 15 al art. 10; y la 19 al art.27) en la tramitación del proyecto de reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional que se tramita en las Cortes Generales (Proyecto de 28 de noviembre de 2005, Serie A, núm.60) para atribuir el conocimiento de las referidas normas forales al Tribunal Constitucional. El Gobierno de La Rioja así como los partidos políticos, las instituciones empresariales y los sindicatos han manifestado su rechazo a esta pretensión.

En cuanto a las incidencias procesales de pleitos anteriores debe mencionarse que el Gobierno Vasco ha planteado recurso de amparo contra la STS de 9 de diciembre, respecto de la anulación de diversos preceptos de las Normas Forales reguladoras del impuesto de sociedades, en su día recurridas por el Gobierno de

La Rioja e instituciones sociales. En el pleito que se sigue a instancia de estas mismas partes ante el Tribunal de Justicia del País Vasco contra la rebaja del tipo del impuesto de sociedades, aprobada en mayo y junio de 2005, este Tribunal, mediante Auto de 20 de septiembre de 2006, ha planteado una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, una vez que se ha conocido su sentencia de 6 de septiembre de 2006, dictada en el Asunto C-88/03 (Azores). Idéntica cuestión ha sido planteada en el pleito iniciado por la Comunidad Autónoma de Castilla y León contra las mismas Normas Forales. Finalmente, otra sentencia de 14 de diciembre de 2006 del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha condenado al Reino de España (asuntos acumulados C-485/03 a C-490/03, Comisión/Reino de España-Haciendas Forales vascas) por incumplimiento de las Decisiones que calificaron como ayudas de Estado las deducciones y bonificaciones fiscales otorgadas en su día y que no han sido devueltas.

En el orden interno regional, merece destacarse el acuerdo político para solucionar el conflicto jurídico surgido entre el Ayuntamiento de Logroño y el Gobierno de La Rioja, a raíz del informe negativo y rechazo de la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo (21 de diciembre de 2005) sobre el procedimiento de modificación del Plan General de Ordenación Urbana, aprobada por el Pleno del Ayuntamiento de Logroño, en julio de 2005, que afectaba a la modificación de 14 nuevas áreas de suelo urbanizable no delimitado para los próximos 30 años y una previsión de ejecución de 50.000 viviendas. Como se recordará, la Comisión Regional entendió que la entidad de los cambios propuestos en el plan no podía ampararse en una simple modificación del planeamiento sino que era necesaria su revisión, de tramitación más compleja y exigente.

Pues bien, el 28 de agosto, en comparecencia conjunta del presidente del Gobierno de La Rioja y el alcalde de Logroño, hacían público el acuerdo político para desbloquear el conflicto de la reforma urbanística, con la consiguiente retirada del recurso contencioso-administrativo interpuesto por el ayuntamiento contra el acuerdo de la Comisión Regional. El Plan General se someterá a revisión—como sugería la Comisión Regional—, pero en tanto se tramita la revisión, el ayuntamiento podrá delimitar sectores de suelo urbanizable (con el límite de 130 hectáreas) con destino a viviendas e infraestructuras (incluido el denominado Parque Digital al que luego me referiré), de acuerdo con los criterios establecidos inicialmente por el ayuntamiento, en particular, el cambio de densidad de la edificación, que pasa de 15 viviendas por hectárea a 75. Ello permitirá al ayuntamiento construir 10.000 viviendas, la mitad con algún tipo de protección o precio reducido, sin necesidad de cumplir los trámites de la revisión.

Este acuerdo político ha merecido valoraciones contrapuestas. Para sus protagonistas constituye un acuerdo positivo para todos los ciudadanos y permite al ayuntamiento acometer el más ambicioso plan de vivienda social. Sin embargo, la oposición política—regional y municipal— considera que la Presidencia del Gobierno se ha entrometido en el ámbito de la responsable regional de urbanismo (la vicepresidenta y consejera de urbanismo) imponiéndole un acuerdo que beneficia los intereses de los promotores urbanísticos. La vicepresidenta, en comparecencia en el Parlamento, el 27 de diciembre, ha negado que haya existi-

do tal imposición y ha defendido la lógica del acuerdo, argumentando que el modelo de ciudad es responsabilidad municipal.

En el plano estrictamente técnico cabe resaltar que el acuerdo tiene una dimensión exclusivamente política, pues carece de plasmación jurídica alguna que otorgue cobertura a la inmediata actuación urbanística municipal, circunstancia que constituye un negativo y criticable precedente para racionalizar y encauzar las desmedidas presiones de crecimiento que se advierten en numerosos municipios de la región.

El acuerdo sobre la revisión del planeamiento urbanístico de Logroño ha permitido solventar otro conflicto en relación con el denominado Parque Digital, aprobado inicialmente por la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo como proyecto de interés supramunicipal, el 12 de julio de 2006. Dicho proyecto se plasmó en un convenio suscrito entre el Gobierno de La Rioja —dada la competencia regional para aprobarlo— y una sociedad mercantil privada —encargada de su gestión— en la que participan otras mercantiles e instituciones, como la Federación de Empresarios de La Rioja, la Cámara Comercio y la Agencia de Desarrollo Económico de La Rioja, entidad pública empresarial. En el trámite de información pública, el Colegio Oficial de Arquitectos de La Rioja presentó diversas alegaciones contra la ubicación del Parque Digital y el extraordinario incremento de aprovechamientos, calculados en un 557%, para hacer frente a los gastos previstos de 259 millones de euros, así como también alegaron los propietarios minoritarios. Tras el acuerdo político alcanzado en cuanto a la revisión del Plan General, se suprime la declaración de interés supramunicipal, para que sea el Ayuntamiento de Logroño quien lidere el proyecto, pese a ser propietario de sólo el 20% de los terrenos afectados. Desde la oposición se ha criticado la gestión privada del Parque Digital, defendida, en cambio, por el gobierno regional y municipal, pues, de esa manera —se afirma— el proyecto habría de financiarse con fondos públicos, con un considerable esfuerzo inversor.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total diputados: 33

Presidente: José Ignacio Ceniceros González

Composición por Grupos Parlamentarios:

Grupo Parlamentario Popular (PP) 17 diputados.

Grupo Parlamentario del Partido Socialista de La Rioja-PSOE (PSR-PSOE): 14 diputados.

Grupo Parlamentario Mixto: 2 diputados (ambos del PR).

Cambios realizados: Ninguno

Estructura del Consejo del Gobierno

Presidente: Pedro María Sanz Alonso (PP).

Vicepresidenta: M^a Aranzazu Vallejo Fernández (PP).

Número de Consejerías: 9

Presidencia y Acción Exterior: Emilio del Río Sanz.

Administraciones Públicas y Política Local: Alberto Bretón Rodríguez (PP).

Hacienda y Empleo: Juan José Muñoz Ortega (PP).

Vivienda, Obras Públicas y Transportes: Antonio Burgos Navajas (PP).

Educación, Cultura y Deportes: Luís Alegre Galilea (PP).

Agricultura y Desarrollo Económico: Javier Erro Urrutia (PP).

Salud: Pedro Soto García (PP), sustituido el 16 de junio por José Ignacio Nieto García (PP).

Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial: M^a Aranzazu Vallejo Fernández (PP).

Juventud, Familia y Servicios Sociales: Sagrario Loza Sierra (PP).

Tipo de Gobierno

Tipo de Gobierno por apoyo parlamentario: mayoritario.

Partidos y número de Diputados que lo apoyan: Partido Popular, 17 Diputados.

Composición del Consejo de Gobierno: homogéneo (PP).

Cambios en el Consejo de Gobierno

En la Consejería de Salud, Pedro Soto García (PP), ha sido sustituido, el 16 de junio, por José Ignacio Nieto García (PP).

Investidura, moción de censura, cuestión de confianza

No ha habido

Mociones de reprobación

No ha habido

Debates y resoluciones parlamentarias aprobadas

Actividad parlamentaria de los períodos de sesiones ordinarias:

Pleno: 17 sesiones.

Diputación Permanente: Ninguna.

Junta de Portavoces: 19 sesiones.

Mesa del Parlamento: 33 sesiones.

Comisiones constituidas (10 Comisiones Permanentes en la VI Legislatura): 56 sesiones. De las Mesas de las Comisiones: 19 sesiones.

Comisiones Especiales constituidas: 1, sesiones (1).

Ponencias constituidas: 22 sesiones.

Grupos de trabajo específicos: 1 sesión.

Datos globales **NOTA:** el primer número corresponde a las presentadas; el número entre paréntesis (...) a las contestadas o tramitadas y el que le sigue, a las que se transforman en otra iniciativa:

Peticiones de Información: 286 (235)

Preguntas tramitadas:

Con respuesta escrita: 216 (238) 29.

Con respuesta oral en Comisión: 3 (3).

Con respuesta oral en Pleno:

A contestar por el Gobierno: 136 (73).

A contestar por el presidente del Gobierno: 19 (18).

Interpelaciones: 18 (7)

Mociones consecuencia de interpelaciones: 3 (1, rechazada).

Proposiciones no de ley en Pleno: 70 (26), aprobadas 7.

Proposiciones no de ley en Comisión: 1 (0).

Proposiciones de ley: 2 (no tomadas en consideración 0).

Proyectos de ley: 10 (7), pendiente de aprobación 3.

Comparecencias:

En Pleno: ninguna.

En Comisión: 78 (26)

Solicitudes de creación de Comisiones Especiales: presentadas 4.

Debates y resoluciones más importantes

Merece destacarse el debate político general sobre la política del estado de la región, celebrado los días 14 y 15 de septiembre de 2005. Se presentaron 260 propuestas de Resolución en Pleno (110, del Grupo Parlamentario Socialista; 75 del Mixto y 75 del Popular), se debatieron 248 (no se admitieron a trámite 3 del G.P. Socialista y 9 del G.P. Mixto), de las que se aprobaron 77 (75 del Popular y 2 del Socialista), siendo rechazadas todas la presentadas por Grupo Mixto y las restantes del Socialista.

Reformas del Reglamento parlamentario

No ha habido ninguna.

Normas Interpretativas y supletorias del Reglamento

Ha habido dos Resoluciones de la Presidencia de carácter general sobre el turno de explicación de voto para los grupos parlamentarios y otra sobre asistencia de público a las sesiones plenarias (Serie A, núm. 235, de 22 de junio de 2006).

Actividad del Consejo Consultivo

El Consejo Consultivo de La Rioja ha emitido 102 Dictámenes por lo que su actividad ha decrecido sensiblemente (125 en el 2004), descenso explicable por el establecimiento del límite de 600 euros para los supuestos de responsabilidad

patrimonial. En todo caso, se mantiene como techo un número superior al centenar. De los expedientes tramitados 63 son de responsabilidad patrimonial (el 61.7%), con el siguiente desglose: 54, de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja (20, en materia de asistencia sanitaria; 17, por daños causados por animales de caza; 11, en materia de carreteras; 3, en materia de accidentes escolares; 4, en materias diversas) y 8, de la Administración Local. El resto de los dictámenes se refieren a normas reglamentarias (24); revisión de oficio (7); contratos administrativos (5, de los cuales 3 corresponden a la Administración regional y 2, a la Administración Local); recursos de inconstitucionalidad (2); de régimen local (1).

Por su trascendencia y el interés general de las cuestiones que se examinan pueden mencionarse los Dictámenes 33/06 (sobre posibles motivos de inconstitucionalidad de la Ley estatal 10/2006, de 28 de abril, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes), el 64/06 (consulta sobre la posible inconstitucionalidad de la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña) y el 89/06 (en materia de deslinde de términos municipales, en el caso, los de Alfaro y Grávalos).

Al concluir el período del mandato para el que fue nombrado, mediante Decreto del presidente 9/2006, de 26 de junio, ha sido renovado, a propuesta del Gobierno, el vocal D. José María Cid Monreal. Por Decreto del presidente de La Rioja 22/2006, de 20 de diciembre, cesó en sus funciones de vocal, Doña María del Bueyo Jalón Díez, tras renuncia de la interesada, al haber sido elegida como Defensora del Pueblo Riojano. Como quiera que dicha vocal fuera nombrada a propuesta del Parlamento de La Rioja, en tanto no se reanude el período ordinario de sesiones, el 1 de febrero de 2007, no podrá procederse a un nuevo nombramiento de la vacante causada.

Nombramiento y toma de posesión de la Defensora del Pueblo Riojano

En la sesión del Pleno de Parlamento de 26 de septiembre de 2006 y en aplicación de la Ley 6/2006, de 2 de mayo, del Defensor del Pueblo Riojano, se acordó, por unanimidad de los tres grupos parlamentarios, nombrar para el cargo de Defensora del Pueblo Riojano, a Doña María del Bueyo Díez Jalón, abogado del Estado y vocal del Consejo Consultivo de La Rioja, que aceptó el nombramiento, si bien —dado que el art. 11.3 de su ley reguladora establece un plazo de 8 días siguientes a la elección para cesar en los cargos o actividades incompatibles, entendiéndose, en caso contrario, que no acepta el nombramiento—, solicitó el aplazamiento de la toma de posesión, para renunciar a los cargos ostentados, solicitud informada favorablemente por la Comisión de Peticiones y Defensa del Ciudadano, el 5 de octubre y aprobada por el Pleno del Parlamento, en su sesión de 7 de octubre.

Así, una vez cesada en los referidos cargos, tomó posesión en la sede del Parlamento de La Rioja, el 27 de diciembre de 2006, donde provisionalmente tiene su sede hasta tanto se acondicione la definitiva en los próximos meses. Ha comenzado su actividad el 28 de diciembre.

*Germán Fernández Farreres
Alfonso Arévalo Gutiérrez*

Introducción general

En los Informes correspondientes a los años 2004 y 2005 tuvimos ocasión de destacar que, frente a los avatares y quebrantos que protagonizaron el año 2003, la dinámica política autonómica se había caracterizado por la estabilidad institucional y la concreción de las líneas políticas, gubernamental y de oposición, que habrán de cerrarse a la conclusión de la VII Legislatura de la Comunidad de Madrid (2003-2007).

Esta misma característica define la dinámica del año 2006, cuya conclusión, transcurridos mil días de gobierno, anuncia la recta final de la Legislatura en curso y la apertura de la campaña electoral para la celebración de los próximos comicios autonómicos el cuarto domingo de mayo de 2007.

En efecto, la estabilidad institucional ha presidido el funcionamiento de las instituciones de autogobierno de la Comunidad de Madrid.

En este marco, el Ejecutivo regional encabezado por Esperanza Aguirre Gil de Biedma ha procedido a culminar la ejecución del Programa de Gobierno con el que la Presidenta obtuvo la confianza parlamentaria de la Asamblea de Madrid en noviembre de 2003. Es preciso recordar los principales compromisos del mismo, luego reiterados en los sucesivos debates anuales sobre la orientación política general del Gobierno, pues, conforme destacó la propia Presidenta en su intervención durante el debate del presente año, último de la Legislatura, es el momento de hacer balance. Dicho con sus propias palabras, *«como éste es el último, quiero aprovechar este debate para presentar ya ante todos los ciudadanos madrileños un balance de lo que ha sido nuestra gestión, para que la conozcan mejor y puedan juzgarla; que puedan juzgar con todos los elementos de juicio necesarios nuestra gestión no solamente durante los últimos doce meses, sino durante los casi tres años que llevamos de Legislatura»* (cfr., *Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid* número 758, de 19 y 20 de septiembre, página 22.124). Los referidos compromisos gubernamentales se articularon en torno a cuatro grandes ejes: a) reformas institucionales, relativas tanto al ámbito parlamentario como al sistema de circunscripciones electorales; b) economía, con reducción de impuestos, creación de un Tribunal de Defensa de la Competencia y revisión del sector público en orden a su adelgazamiento; c) cuidado de las personas, en el que se incluyen las políticas de seguridad, de sanidad y de protección de la familia; y d) modernización en el ámbito urbanístico y de la vivienda, del medio ambiente, de las infraestructuras y de la educación.

Por su parte, la oposición al «Gobierno Aguirre» ha asumido decididamente su rol institucional en un sistema de gobierno parlamentario, centrando su actuación en la crítica de la actividad del Ejecutivo y en la formulación de alternativas gubernamentales. De forma sincrética, puede constatarse que han sido tres los sectores de actuación sobre los que la oposición ha incidido especialmente, con una notable proyección en los medios de comunicación social: en primer lugar, la cuestionada «privatización y desmantelamiento del sector público», tanto por lo que respecta al ámbito de la sanidad como al de la educación; segundo, la imputación al Gobierno regional de permitir un «urbanismo depredador y especulativo», con la consecuente carestía de la vivienda; y, en tercer lugar, la criticada «rebaja selectiva de impuestos», germen de desigualdad fiscal. Otros asuntos, de diversa naturaleza, han sido objeto de crítica por la oposición a lo largo del año. Puede así recordarse, por su consideración en sede parlamentaria y su repercusión en los medios de comunicación, la puesta en cuestión de: el cumplimiento real de la promesa de reducir las listas de espera; la situación del «Hospital Severo Ochoa de Leganés»; la «Prueba de Conocimientos y Destrezas Imprescindibles» realizada a los alumnos de educación primaria; la politización de «Telemadrid»; la precariedad en el trabajo; el nivel de siniestralidad laboral; la deslocalización industrial; la respuesta de los poderes públicos al sustancial aumento de la inmigración en la Comunidad; la omisión de declaración de impacto ambiental en relación con la reforma de la M-30 y la conocida como «Carretera de los Pantanos»; el cese, a petición propia, del Director General de Urbanismo y Planificación Regional; o la situación del «Teatro Albéniz».

De otro lado, la próxima celebración de los comicios electorales y el hecho de que las distintas fuerzas políticas culminaran en el año 2004 sus respectivos congresos han comportado que la «cuestión interna», en el seno de las tres formaciones con representación parlamentaria, haya pasado a un segundo plano, pendiente del siempre complejo momento de elaboración de las listas electorales. Lo que sí puede anticiparse en este sentido es que se ha anunciado que repetirán las respectivas cabezas de lista de los dos partidos con mayor representación parlamentaria: de un lado, por el Partido Popular, su Presidenta Regional y Presidenta de la Comunidad de Madrid, Esperanza Aguirre Gil de Biedma; de otro, por el Partido Socialista Obrero Español, el Secretario General del Partido Socialista de Madrid, Rafael Simancas Simancas. De igual modo, el Consejo Político Regional de Izquierda Unida ha despejado la incógnita del cabeza de lista de su formación: no repetirá el número uno de las elecciones de 2003, Fausto Fernández Díaz, y tampoco concurrirá el actual Coordinador General de Izquierda Unida-Comunidad de Madrid y Portavoz de su Grupo Parlamentario en la Cámara, José Guillermo Marín Calvo; la lista electoral estará encabezada por Gregorio Gordo, quien hasta la fecha no ha formado parte del Parlamento autonómico.

La referida estabilidad institucional, no obstante, ha estado condicionada por diversos acontecimientos, de muy distinto carácter y naturaleza, que han marcado la dinámica de la Comunidad durante el año 2006.

Así, respecto de la vida cotidiana del ciudadano, en una Comunidad cuyo tráfico rodado se encuentra sensiblemente condicionado por las obras acometidas por el Ayuntamiento de Madrid, noticia feliz ha sido la puesta en funcionamiento de

nuevas infraestructuras de transporte, así como la inauguración de los primeros tramos de la ambiciosa, y no exenta de polémica, reforma de la autovía M-30.

No puede omitirse, desde otra perspectiva, la aprobación por las Cortes Generales de la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid, que, en estrictos términos jurídicos, por anómalo que pueda parecer, viene a cumplimentar la exigencia establecida por el artículo 6 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad. La Ley, dejando sin efecto las prescripciones que permanecían vigentes del Texto articulado de la Ley Especial para el Municipio de Madrid, aprobado por Decreto 1.674/1963, de 11 de julio, ofrece, en los términos afirmados por su Preámbulo, un tratamiento integrado de los distintos factores que singularizan a Madrid, tanto los que derivan de su condición de capital del Estado, de acuerdo con el artículo 5 de la Constitución, como los que son consecuencia de su condición de gran ciudad.

Desde una consideración de la realidad política, nos limitamos a dejar constancia del mantenimiento de la tensión entre el Ejecutivo autonómico y el Gobierno central. Al margen de su reiterada proyección en prensa, radio y televisión, la tensión incluso ha centrado en muy diversas ocasiones el debate parlamentario en la Asamblea de Madrid: de la constante consideración popular de que el Gobierno de la Nación pretende «asfixiar» a la Comunidad, confiriéndole un trato desigual y torpedeando las iniciativas del Ejecutivo autonómico, a la reiterada afirmación de la oposición de que la presidenta de la Comunidad prepara su «asalto» al Ejecutivo central, diseñando su campaña para ser la alternativa de su Partido al «Gobierno Zapatero».

Desgraciadamente, tampoco puede ignorarse, un año más, que el azote terrorista ha golpeado de nuevo a la Comunidad de Madrid. Así es, la banda criminal ETA dejó sentir el hedor de su presencia en el aparcamiento de la Terminal 4 (T-4) del Aeropuerto de Barajas. El vil atentado, al margen de daños materiales de elevadísima factura que deberá soportar la ciudadanía, ha implicado segar, de forma injustificada y completamente indiscriminada, dos vidas humanas, en este caso de dos ciudadanos de nacionalidad ecuatoriana. Dos nuevas víctimas mortales que se acumulan al cruel y absurdo elenco de quienes pretenden imponer sus pretensiones, cualquiera que sea el precio que los demás hayan de soportar para su satisfacción.

Por último, en este apartado de consideraciones introductorias, cerrábamos el Informe del año 2005 recordando que no había alcanzado su objetivo la candidatura de Madrid como Ciudad sede de los Juegos Olímpicos de 2012. Pues bien, en 2006 se ha formalizado la candidatura de Madrid para ostentar dicha condición en los Juegos Olímpicos de 2016, con el unánime respaldo de las fuerzas parlamentarias representadas en la Asamblea de Madrid.

Actividad legislativa

Rasgos generales de la actividad legislativa

La producción legislativa de la Comunidad de Madrid ha sido muy reducida en el año 2006. Tan sólo se han aprobado cuatro leyes, lo que implica una sustancial reducción del volumen de actividad legislativa del Parlamento madrileño.

La Asamblea de Madrid, en efecto, se había situado en el año 2002 al frente de los Parlamentos autonómicos, tan sólo superada en número de leyes aprobadas por el Parlamento de Navarra y el Parlamento de Cataluña. Frente a esa tendencia, no habiéndose aprobado ninguna ley en el año 2003, por las peculiares circunstancias concurrentes, en 2004 se aprobaron siete leyes y en 2005 ocho. Sumadas a las anteriores, las cuatro aprobadas en 2006 ofrecen un total de diecinueve leyes en el transcurso de la vigente Legislatura, lo que —obviamente con exclusión de la efímera y singular VI Legislatura (mayo-septiembre 2003)— constituye el número más bajo desde la constitución de la Comunidad en 1983.

Las normas incorporadas al ordenamiento autonómico han tenido por objeto, de un lado, el establecimiento de las prescripciones anuales que conformarán el ámbito económico-financiero de la Comunidad para el año 2007, cuyo presupuesto supera ya los 18.000 millones de euros, y, de otro, dos determinaciones puntuales: la primera, resultado de una cuestión que generó una abierta polémica política, la supresión del Consejo Audiovisual de la Comunidad de Madrid; la segunda, la creación de una nueva universidad privada, la primera cuyas enseñanzas se impartirán a distancia. El resultado, por tanto, si dejamos al margen la ley 3/2006 presupuestaria y la consabida «ley de acompañamiento» (ley 4/2006), la actividad legislativa en 2006 se ha circunscrito a la aprobación de tan sólo dos leyes, ambas en el periodo de sesiones febrero-junio.

Antes de analizar el contenido sustantivo de las referidas disposiciones legales, no estará de más destacar el prácticamente absoluto protagonismo del Ejecutivo regional en el ejercicio de la iniciativa legislativa. Desde el inicio de la VII Legislatura autonómica sólo se había formalizado en la Asamblea de Madrid una iniciativa extragubernamental, vía proposición de ley, a instancias de los Diputados, los grupos parlamentarios, los ciudadanos o los ayuntamientos. Se trata de la Proposición de Ley 1/2005, presentada por el Grupo Parlamentario Izquierda Unida, tendente a la modificación de determinados preceptos de la Ley 8/1993, de 22 de junio, de promoción de la accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas que, no obstante, se encuentra pendiente de tramitación.

Durante el año 2006 dos han sido las iniciativas parlamentarias del género que se han presentado. La primera, la Proposición de Ley 1/2006 del Grupo Parlamentario Socialista, de «*Modificación del apartado 1 del artículo 122 de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, Reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid*», que sin embargo, fue posteriormente retirada. La segunda iniciativa es la Proposición de Ley 2/2006, presentada por el Grupo Parlamentario Izquierda Unida, de «*Protección de los Animales Domésticos de la Comunidad de Madrid*», pendiente tras su admisión a trámite.

Por su parte, el Gobierno de la Comunidad ha formalizado durante el año 2006 cuatro iniciativas legislativas, tres de las cuales han sido definitivamente aprobadas, convirtiéndose en las Leyes 2, 3 y 4/2006, quedando pendiente el Proyecto de Ley 3/2006, de «*Mediación de la Comunidad de Madrid*». Además, el Proyecto de Ley 8/2005, presentado a finales del año 2005, recibió la conformidad de la Asamblea de Madrid en junio de 2006. Por lo demás, todos ellos se han tramitado de acuerdo con el procedimiento legislativo ordinario, sin recurrir a la tramitación en «lectura única» prevista por los artículos 167 a 170 del Reglamento de la Asamblea.

Un último dato general de la producción normativa autonómica merece ser destacado. Durante el año 2006 no se ha recurrido a la vía de la delegación legislativa prevista por el artículo 15.3 del Estatuto de Autonomía. Se consolida lapidariamente, de este modo, una línea legislativa afirmada en el ámbito de la Comunidad de Madrid desde su constitución en 1983. De hecho, tan sólo en una ocasión el Parlamento autonómico procedió a delegar en el Gobierno, concretándose la delegación en la aprobación por el Gobierno de la Comunidad del Decreto Legislativo 1/2000, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad de Madrid. Un Texto Refundido, de todas formas, cuyas prescripciones han sido objeto de sucesivas reformas todos los años, sin excepción.

Las previsiones económico-financieras: los Presupuestos Generales de la Comunidad para el año 2007

La estabilidad institucional de la Comunidad ha permitido la aprobación en sede parlamentaria, antes del comienzo del ejercicio, de las previsiones presupuestarias para el próximo año 2007.

La Ley 3/2006, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid, está conformada por un Preámbulo y un texto articulado de sesenta y cuatro preceptos, sistematizados en seis títulos (Título I, «*De los créditos presupuestarios*», artículos 1 a 16; Título II, «*De los gastos de personal*», artículos 17 a 33; Título III, «*De las operaciones financieras*», artículos 34 a 41; Título IV, «*Procedimientos de gestión presupuestaria*», artículos 42 a 58; Título V, «*Disposiciones sobre el sector público de la Comunidad de Madrid*», artículos 59 a 63; y Título VI, «*De las tasas*», artículo 64). Complementan el texto articulado once disposiciones adicionales, una Transitoria Única y dos finales, habiendo entrado en vigor de la Ley el día 1 de enero de 2007.

De su contenido sustantivo, basado en el mantenimiento de la estabilidad presupuestaria como eje central, ha de destacarse, sumariamente, lo que sigue.

La parte principal del contenido de la Ley la conforma su título I, en la medida en que su capítulo I incluye la totalidad de los gastos e ingresos que conforman los Presupuestos Generales de la Comunidad, integrados por los Presupuestos de las Instituciones y de la Administración de la Comunidad, de sus Organismos Autónomos, de sus Empresas Públicas y Entes Públicos. De igual modo, en este capítulo se recogen los importes de los beneficios fiscales que afectan a los tributos de la Comunidad. El capítulo II contiene normas sobre el carácter limitativo y vinculante de los créditos y sobre su régimen de modificación, estableciendo limitaciones específicas para las transferencias de créditos destinados a Planes Especiales de Actuaciones e Inversiones, gastos asociados a ingresos, o al Programa Regional de Inversiones y Servicios de Madrid (PRISMA). De igual forma, se regulan determinadas excepciones a las limitaciones para las transferencias de crédito previstas en la Ley reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid.

El título II regula en su capítulo I el régimen de retribuciones del personal al

servicio del sector público de la Comunidad, distinguiendo según la relación sea laboral, funcionarial o estatutaria, con un incremento del 2%. Asimismo, se regula la oferta de empleo público, estableciendo restricciones a la contratación de personal laboral temporal y al nombramiento de funcionarios interinos. Su capítulo II concreta las retribuciones del personal laboral y no funcionario, la prohibición de cláusulas indemnizatorias y los requisitos para la contratación de personal laboral con cargo a los créditos para inversiones.

En el título III, su capítulo I recoge los límites y la autorización para el endeudamiento anual de la Comunidad, los organismos autónomos, las universidades públicas, las empresas públicas y demás entes públicos que se clasifiquen en el Sector de Administraciones Públicas de acuerdo con el Reglamento (CE) 2.223/96 del Consejo, de 25 de junio, relativo al sistema europeo de cuentas nacionales y regionales de la Comunidad (SEC95). Por su parte, el capítulo II establece una serie de medidas para garantizar una correcta ejecución de las funciones de tesorería.

En cinco capítulos se divide el título IV. El capítulo I establece la cuantía de los gastos reservados al Gobierno de la Comunidad para su autorización. En el II se fijan los módulos económicos para la financiación de centros docentes privados sostenidos con fondos públicos. El régimen presupuestario de las universidades públicas y la liquidación de las transferencias a sus presupuestos se recogen en el capítulo III. Por su parte, el capítulo IV regula determinadas especialidades del régimen de gestión económica y presupuestaria del Servicio Madrileño de Salud. Por último, el capítulo V establece otras normas de gestión presupuestaria y especialidades en el ejercicio de la función interventora y en el pago de determinadas subvenciones, además de las cuantías de la prestación de la Renta Mínima de Inserción.

Las disposiciones generales sobre la reordenación del sector público se establecen en el título V, autorizándose la formalización de convenios de colaboración en materia de infraestructuras.

Por último, la actualización de la tarifa de las tasas de cuantía fija vigentes en la Comunidad de Madrid es el objeto del título VI.

Por su parte, las disposiciones adicionales complementan el marco jurídico presupuestario, recogiendo preceptos de índole muy diversa. Nos limitamos a destacar que, en materia de personal, se establece la previsión de armonización de incrementos salariales con las disposiciones del Estado, la suspensión de determinados artículos de la Ley de la Función Pública de la Comunidad de Madrid —en línea con los ejercicios precedentes—, la no utilización de empresas de trabajo temporal para resolver las necesidades laborales y ciertas previsiones respecto del personal que resulte transferido durante 2007.

Desde estas premisas, cabe concluir que, conforme declara el preámbulo de la ley, los presupuestos para 2007 apuestan por la formación bruta de capital, con especial intensidad en infraestructuras del transporte, educación, vivienda, medio ambiente y cultura. Con dicho objeto se destinan importantes inversiones para la construcción de carreteras, accesos, enlaces, duplicaciones de calzadas, variantes de poblaciones, así como para el acondicionamiento de las infraestructuras

ya existentes; se continúa la ejecución del Plan de Vivienda 2005-2008 y se dedica especial atención al Plan Forestal y a la prevención y lucha contra los incendios.

Las medidas fiscales y administrativas de acompañamiento a los Presupuestos de la Comunidad

La de Presupuestos, como viene siendo costumbre consolidada, ha estado acompañada de la paralela tramitación y aprobación de otra disposición legal de contenido económico-financiero, tendente a establecer un conjunto de medidas normativas dispersas, aunque fundamentalmente de carácter tributario.

Se trata de la Ley 4/2006, de 22 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, cuyo contenido es el típico de las denominadas «leyes de acompañamiento». Tras un prolijo y detallado Preámbulo, se estructura en seis Capítulos: Capítulo I, «*Tributos*» (artículos 1 a 6); Capítulo II, «*Subvenciones*» (artículos 7 y 8); Capítulo III, «*Patrimonio*» (artículo 9); Capítulo IV, «*Recursos humanos*» (artículos 10 y 11); Capítulo V, «*Organismos públicos*» (artículos 12 a 15); y Capítulo VI, «*Procedimientos administrativos*» (artículos 16 a 21). Complementan el texto articulado tres disposiciones adicionales, una Transitoria única, una Disposición Derogatoria Única (que procede a la derogación expresa de los artículos 1 a 5 y la Disposición Transitoria Primera de la Ley 7/2005, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas; dejando sin efecto en el ámbito de la Comunidad de Madrid los artículos 16.1 y 29 a 34 del Real Decreto Ley 1/1999, de 8 de enero, sobre Selección de Personal Estatutario y Provisión de Plazas en las Instituciones Sanitarias de la Seguridad Social) y tres disposiciones finales, la última de las cuales dispone la entrada en vigor de la Ley el día 1 de enero de 2007. En cuanto a su contenido, han de diferenciarse los dos grandes bloques temáticos que expresa su propia rúbrica.

De un lado, las medidas de orden fiscal y tributario constituyen el núcleo esencial de la Ley y se recogen en el Capítulo I. Respecto del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas se reduce la escala autonómica en un punto, se regulan las deducciones aplicables sobre la cuota íntegra autonómica, se mantienen las deducciones vigentes durante 2005 y 2006 y se amplían los límites de nivel de renta para su aplicación. En el Impuesto sobre el Patrimonio se conservan los mínimos exentos establecidos por la precedente Ley 7/2005. En el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones se regulan las reducciones de la base imponible aplicables a las adquisiciones *mortis causa*, la tarifa y los coeficientes correctores de la cuota, así como las bonificaciones en la misma. Ha de destacarse que la Ley comporta la vigencia de las prescripciones de su predecesora, con una novedad destacable: se amplía la bonificación en la cuota para las adquisiciones *mortis causa*, que ya resultaba de aplicación a los descendientes del causante menores de veintiún años, a todos los descendientes, así como a los ascendientes y al cónyuge del mismo. En el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados se conservan las disposiciones vigentes durante el año 2006. Por último, en la tributación sobre el juego se regulan la base imponible y el tipo tributario aplicable a la nueva modalidad del bingo electrónico. Además, se

suprime una tasa establecida por la Ley de Tasas y Precios Públicos, realizándose modificaciones de carácter técnico en otras seis, sin impacto recaudatorio.

De otro, las medidas de orden administrativo, caracterizadas por su heterogeneidad, se refieren al régimen jurídico de las subvenciones y del patrimonio, a la gestión de recursos humanos y a la organización administrativa. Más en concreto, el Capítulo II contiene diversas modificaciones del texto de la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid. El Capítulo III opera diversas modificaciones en la Ley 3/2001, de 21 de junio, de Patrimonio de la Comunidad de Madrid. El Capítulo IV, en materia de recursos humanos, introduce dos modificaciones puntuales que afectan al personal sanitario. En el Capítulo V se contienen algunas medidas específicas relativas a organismos públicos de la Comunidad de Madrid, especialmente destinadas a contemplar la gestión de los nuevos hospitales construidos en el marco del Plan de Infraestructuras Sanitarias 2004-2007, así como a la creación del Instituto de Nutrición y Trastornos Alimentarios de la Comunidad, la adaptación de la composición del Consejo de Administración de la Academia de Policía Local y a la afectación del rendimiento del recurso cameral permanente a la Cámara Oficial de Comercio e Industria, en consonancia con la Sentencia del Tribunal Constitucional 206/2001, de 22 de octubre. El Capítulo VI se destina a la modificación de aspectos concretos en relación con determinados procedimientos administrativos de la Comunidad, reformando la Ley 6/2001, de 3 de julio, del Juego de la Comunidad de Madrid, la Ley 1/2001, de 29 de marzo, por la que se Establece la Duración Máxima y el Régimen de Silencio Administrativo de Determinados Procedimientos, la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, la Ley 5/2002, de 27 de junio, sobre Drogodependencias y otros Trastornos Adictivos, la Ley 16/1999, de 29 de abril, de Comercio Interior de la Comunidad de Madrid, y la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid.

No puede cerrarse este apartado sin destacar que, frente al singular planteamiento de la Ley 2/2004, la Ley 4/2006, en línea con sus predecesoras –Ley 5/2004 y Ley 7/2005–, aunque de forma matizada, se orienta en la línea en virtud de la cual las «leyes de acompañamiento» han de incidir de una forma moderada en el ordenamiento de la Comunidad. No puede olvidarse que la propia naturaleza de este tipo de disposiciones y la heterogeneidad de su contenido normativo generan una cierta inseguridad jurídica, obligando a sus destinatarios y a los operadores jurídicos en general a un seguimiento exhaustivo de las múltiples y puntuales reformas que anualmente se introducen.

Otras disposiciones legales

La Ley 1/2006 ha procedido a reconocer a la Universidad Privada «Universidad a Distancia de Madrid (UDIMA)», y la Ley 2/2006 ha procedido a suprimir el Consejo Audiovisual de la Comunidad de Madrid.

A) La Universidad Privada a Distancia de Madrid (UDIMA).

La Ley 1/2006, de 14 de junio, ha dado luz verde a la constitución de la Universidad Privada «Universidad a Distancia de Madrid (UDIMA)», primera

que, referida a una universidad no presencial sino a distancia, se constituye en la Comunidad de Madrid desde la asunción de las competencias en materia de educación universitaria.

La Ley consta de ocho artículos, sin división en títulos, capítulos o secciones, y se limita al reconocimiento de la nueva universidad (artículo 1), así como a disciplinar, de forma genérica, aspectos tales como la estructura de la universidad (artículo 2), la necesidad de recabar autorización expresa del Gobierno de la Comunidad para su puesta en funcionamiento (artículo 3), los requisitos de acceso de los alumnos (artículo 4), el plazo mínimo en que debe mantenerse en funcionamiento la universidad y sus centros (artículo 5), la posibilidad de la Administración autonómica de establecer garantías (artículo 6) o realizar inspecciones que aseguren el cumplimiento por la universidad de los requisitos que establece la legislación vigente o los compromisos adquiridos con su reconocimiento (artículo 7) y la exigencia de elaboración de una memoria anual detallada de las actividades realizadas (artículo 8). Complementan el texto articulado tres disposiciones adicionales –que, sucesivamente, llevan por rúbrica «*Titulaciones oficiales*», «*Caducidad del reconocimiento legal*» y «*Transmisión o cesión de titularidad*»–, y dos disposiciones finales, que tienen como finalidad habilitar al consejero de Educación para dictar las disposiciones precisas para la aplicación y desarrollo de lo dispuesto en la ley y determinar su entrada en vigor el día siguiente al de su publicación oficial, es decir, desde el 29 de junio.

Interesa destacar, por último, que, a tenor de su Anexo, la universidad constará de dos facultades. En la primera, Facultad de Ciencias Sociales, Jurídicas y Humanidades, se podrán cursar y expedir los siguientes ocho títulos: Licenciado en Derecho; Licenciado en Administración y Dirección de Empresas; Licenciado en Psicología; Licenciado en Periodismo; Licenciado en Historia; Licenciado en Ciencias del Trabajo; Diplomado en Turismo; y Diplomado en Ciencias Empresariales. En la segunda, Facultad de Enseñanza Técnica, se impartirán las enseñanzas correspondientes a los siguientes tres títulos: Ingeniero en Informática; Ingeniero Técnico en Informática de Sistemas; e Ingeniero Técnico en Informática de Gestión.

B) La supresión del Consejo Audiovisual de la Comunidad de Madrid.

Consecuencia de una polémica política respecto de la actuación del Consejo Audiovisual de otra Comunidad Autónoma, la Ley 2/2006, de 21 de junio, ha modificado la precedente Ley 2/2001, de 18 de abril de 2001, de Contenidos Audiovisuales y Servicios Adicionales, suprimiendo tanto el Consejo Audiovisual como la Comisión Técnica Audiovisual de la Comunidad de Madrid.

Ejercicio de la potestad reglamentaria.

Líneas generales de su ejercicio por el Gobierno de la Comunidad

El número de Decretos aprobados por el Consejo de Gobierno durante el año 2006 es de ciento diecinueve. A los mismos han de sumarse los puntuales y variados Decretos dictados por la Presidencia de la Comunidad, especialmente el

número 1/2006, de 26 de enero, por el que se nombra al Defensor del Paciente en el Sistema Sanitario de la Comunidad de Madrid, y los números 3 y 4/2006, de 12 de junio, relativos al cese y nombramiento de la Consejera de Transportes e Infraestructuras.

Constatado el dato numérico, resulta necesario realizar dos precisiones.

En primer lugar, continua la tendencia a un uso más moderado de la potestad reglamentaria. Baste recordar que en el año 2002 el número de Decretos acordados por el presidente de la Comunidad y su Consejo de Gobierno rebasó la cifra de cuatrocientos.

Segundo, que la gran mayoría de los Decretos referidos carece de contenido normativo sustantivo en sentido estricto, tratándose de disposiciones organizativas y domésticas, especialmente relativas al nombramiento y cese de distintos cargos y miembros de organismos dependientes de la Comunidad —hasta un total de cuarenta y ocho Decretos, de los ciento diecinueve aprobados—, al margen de las modificaciones operadas en la estructura orgánica de cuatro de sus consejerías y de la creación, disciplina, modificación o extinción de otros organismos integrantes de la Administración autonómica y de su sector público.

Presupuesto lo anterior, cabe destacar lo que sigue.

Reglamentos de carácter general en desarrollo de prescripciones legales

En desarrollo de las determinaciones legalmente establecidas, configurando un reglamento de carácter general o procediendo a su modificación, se han dictado distintas disposiciones. De las mismas, sin perjuicio del detalle que, sumariamente y de acuerdo con su número de orden, se realiza a continuación, han de destacarse las relativas al proceso de adjudicación de viviendas del Instituto de la Vivienda de Madrid, a la aplicación al Metro Ligero del Reglamento de Viajeros del Ferrocarril Metropolitano, a las medidas sanitarias frente al tabaquismo y al establecimiento del régimen jurídico de los Casinos de Juego y de las Apuestas en la Comunidad de Madrid.

– El Decreto 6/2006, de 19 de enero, aprobó las medidas para la mejora de la prestación farmacéutica a los pacientes crónicos. Los cuatro artículos del Decreto tienen por objeto definir las actuaciones necesarias para optimizar la prestación farmacéutica que reciben los pacientes que padecen enfermedades crónicas y adaptar a sus necesidades específicas los procedimientos encaminados a mejorar y agilizar la prestación. Complementan el articulado una Disposición Transitoria y tres finales, la última de las cuales determinó la entrada en vigor del Decreto a los diez días de su publicación oficial.

– La regulación del proceso de adjudicación de viviendas de la Comunidad de Madrid ha sido objeto de sucesivas reformas, desde su originario establecimiento mediante el Decreto 23/1987, de 26 de marzo. Desde dicho momento, se han sucedido el Decreto 5/1994, de 20 de enero, el Decreto 114/1996, de 25 de julio, el Decreto 31/1998, de 20 de febrero, y el Decreto 195/2000, de 31 de agosto. Procediendo a la derogación de este último, el Decreto 19/2006, de 9 de febrero, intro-

duce una nueva disciplina del proceso de adjudicación de viviendas del Instituto de la Vivienda de Madrid. Sus veintiséis artículos, agrupados en seis capítulos, introducen un sistema de adjudicaciones más sencillo y flexible, que dificulta el fraude y está más atento a la problemática social de los adjudicatarios, estableciendo unos estándares económicos adecuados a la actual situación. Al efecto se introducen diversas modificaciones, destacando la fijación de nuevos ingresos ponderados máximos para las viviendas en arrendamiento y arrendamiento con opción de compra, pasándose de 15.025,30 euros a 3,5 veces el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples. Además, se establecen como sistemas de adjudicación los de sorteo, situaciones de especial necesidad y emergencia social. Se regula un sistema de acceso por especial necesidad mucho más sencillo en su planteamiento y con cierta flexibilidad en cuanto a su baremación, de forma que permita a la administración atender situaciones que el precedente Decreto no contemplaba. El sistema denominado de emergencia social está previsto para acontecimientos extraordinarios que requieran la intervención pública a fin de procurar alojamiento temporal o permanente a colectivos o individuos. La apreciación de la emergencia social y la adjudicación se realizará mediante acuerdo de Consejo de Gobierno. Complementan el texto articulado siete disposiciones adicionales, contemplando la Cuarta la posibilidad de que el Instituto de la Vivienda de Madrid adopte medidas para favorecer la integración vecinal mediante la intervención de asistentes y educadores sociales en el ámbito de sus promociones, dos disposiciones transitorias, una Derogatoria Única y dos finales, la segunda de las cuales determina la entrada en vigor del Decreto al día siguiente de su publicación oficial. El Decreto, por último, incorpora un Anexo, comprensivo de los criterios de baremación.

– El Reglamento de Organización y Funcionamiento del Observatorio Regional sobre Drogodependencias y otros Trastornos Adictivos de la Comunidad de Madrid ha sido aprobado por el Decreto 25/2006, de 2 de marzo. El Observatorio Regional es un órgano asesor y técnico de apoyo científico permanente, cuya creación fue prevista por el artículo 43 de la Ley 5/2002, de 27 de junio, sobre Drogodependencias y otros Trastornos Adictivos. Los doce artículos que conforman el Reglamento proceden a delimitar la adscripción orgánica del Observatorio a la Agencia Antidroga de la Comunidad, en orden a hacer factible la participación activa tanto de las Administraciones Públicas como de las Instituciones y Organizaciones Sociales y se fijan sus funciones, composición y normas de actuación.

– Como consecuencia de la próxima puesta en funcionamiento de las nuevas Líneas de Metro Ligerero de «Colonia Jardín» a Boadilla del Monte y Pozuelo de Alarcón, de Pinar de Chamartín a Sanchinarro y Las Tablas, así como de Parla, el Decreto 57/2006, de 29 de junio, procede a la extensión de la aplicación del Reglamento de Viajeros del Ferrocarril Metropolitano al Metro Ligerero en la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 49/1987, de 8 de mayo.

– El Decreto 58/2006, de 6 de julio, aprueba el Reglamento de Casinos de Juego en la Comunidad de Madrid. Su finalidad radica en refundir la totalidad de la normativa aplicable en materia de casinos de juego. Al margen de lo anterior, sus prescripciones introducen importantes novedades, especialmente por lo

que respecta a la liberalización de aspectos de la gestión interna y del funcionamiento de estos establecimientos de juego, sin merma de las garantías de los jugadores.

– El Decreto 59/2006, de 20 de julio, ha establecido el Plan de Protección Civil de Emergencia por Incendios Forestales en la Comunidad de Madrid (INFOMA), entrando en vigor el mismo día de su publicación oficial.

– En desarrollo de lo dispuesto por el artículo 6 de la Ley 1/1999, de 12 de marzo, de Ordenación del Turismo de la Comunidad de Madrid, la ordenación de los establecimientos hoteleros de la Comunidad se estableció por el Decreto 159/2003, de 10 de julio. Pues bien, sus prescripciones han sido objeto de algunas modificaciones por el Decreto 77/2006, de 28 de septiembre. Sus tres artículos tienen por objeto, a efectos de adecuar el sector al cumplimiento de los requisitos establecidos en el Decreto 159/2003, modificar el período transitorio previsto en dicho Decreto, ampliando a diez años el plazo de cinco años inicialmente previsto. Asimismo, se ha considerado necesario la modificación de su artículo 17, con el fin de homogeneizar el tratamiento jurídico establecido en relación con el régimen de precios y cómputo de jornada de los alojamientos turísticos objeto de regulación, derogando, en consecuencia, la Orden 6.576/2003, de 24 de julio. Por último, se modifica el artículo 24, relativo a hoteles de 4 estrellas, con la finalidad de proporcionar una mayor libertad empresarial en lo referente al equipamiento de los servicios en las habitaciones.

– El Decreto 92/2006, de 2 de noviembre, modifica la regulación de las condiciones materiales y aquellos otros aspectos necesarios para la celebración de elecciones a la Asamblea de Madrid. El objeto de su artículo único es sustituir las referencias contenidas en la normativa vigente al consejero de Presidencia, entendiéndose efectuadas al vicepresidente primero y portavoz del gobierno, de conformidad con la vigente estructura departamental de la Comunidad.

– Al amparo de la Disposición Final Primera de la Ley aprobada por las Cortes Generales, y oído el parecer contrario del Consejo de Estado, el Decreto 93/2006, de 2 de noviembre, contiene el desarrollo y ejecución en la Comunidad de Madrid de la Ley 28/2005, de Medidas Sanitarias frente al Tabaquismo y reguladora de la Venta, el Suministro, el Consumo y la Publicidad de los Productos del Tabaco. El Decreto en cuestión ha originado una abierta polémica con el Ministerio de Sanidad, al incorporar algunas medidas que flexibilizan la aplicación de las previsiones legales.

– La utilización de la firma electrónica en las relaciones con la Administración de la Comunidad de Madrid por medios electrónicos, informáticos y telemáticos se ha regulado por Decreto 94/2006, de 8 de noviembre. Con el mismo se procede a la adaptación de la legislación de la Administración autonómica a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de Firma Electrónica. Además de reiterar el régimen de libre competencia en la prestación de los servicios de certificación, se atribuye a la firma electrónica reconocida el mismo valor que a la firma manuscrita. Por lo demás, el objetivo del Decreto, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 4.1 y 2 de la Ley, no es otro que el desarrollo de las condiciones adicionales a la utilización de la firma, mediante la regulación de las características

específicas de la aplicación existente en la Administración de la Comunidad de Madrid y los trámites necesarios para que todos los prestadores de servicios de certificación que emitan certificados electrónicos reconocidos puedan comunicar a la Administración de la Comunidad su intención de relacionarse con ella a través de medios informáticos, electrónicos y telemáticos, adaptándose a las condiciones tecnológicas que se desarrollan en el Decreto. La Administración de la Comunidad de Madrid verificará que dichos certificados se ajustan a lo establecido en el artículo 11 de la Ley 59/2003, de 19 de diciembre.

– En desarrollo de la Ley 3/2005, de 23 de mayo, por la que se regula el ejercicio del derecho a formular instrucciones previas en el ámbito sanitario y se crea el Registro correspondiente, el Decreto 101/2006, de 16 de noviembre, regula el Registro de Instrucciones Previas de la Comunidad de Madrid. A tenor de lo dispuesto en el artículo 12.3 de la referida Ley 3/2005, el Decreto procede a la puesta en funcionamiento de un registro que contribuirá a facilitar que los ciudadanos puedan dejar constancia de sus instrucciones previas y, al mismo tiempo, facilitará que los profesionales sanitarios presten asistencia, respetando todos los derechos que corresponden a los pacientes en relación con las mismas. A tal fin crea un fichero automatizado de datos de carácter personal, que garantizará la confidencialidad, la seguridad y la integridad de los datos.

– Por último, el Decreto 106/2006, de 30 de noviembre, aprueba el Reglamento de Apuestas en la Comunidad de Madrid. El Reglamento tiene por objeto la regulación de las apuestas, llenando el vacío normativo existente en la materia y estableciendo la prohibición expresa de apuestas que atenten contra los derechos y libertades o que se fundamenten en la comisión de ilícitos penales o administrativos, eventos prohibidos o acontecimientos de carácter político o religioso. Se estructura en seis títulos y comprende siete anexos, en los que se establecen modelos normalizados de documentos.

Regulación de sectores de actividad administrativa específicos

En el apartado anterior se han considerado algunos reglamentos generales con una nítida influencia sectorial. Al margen de lo ya indicado, ha de dejarse constancia, de forma sistemática y agrupándolas por ámbitos sectoriales, de las siguientes disposiciones.

– En materia de vivienda, el ya referido Decreto 19/2006, de 9 de febrero, por el que se regula el proceso de adjudicación de viviendas del Instituto de la Vivienda de Madrid.

– Respecto de los transportes y las infraestructuras, además del Decreto 57/2006, de 29 de junio, por el que se extiende la aplicación del Reglamento de Viajeros del Ferrocarril Metropolitano al Metro Ligero en la Comunidad de Madrid, se ha dictado el Decreto 16/2006, de 2 de febrero, que ha establecido las compensaciones y declarado la prevalencia del interés general en la ejecución del proyecto de «Remodelación de la intersección de las carreteras M-614 y M-622, en el término municipal de Navacerrada. Por su parte, el Decreto 18/2006, de 9 de febrero, ha modificado la composición de las Juntas Arbitrales del Transporte

de Madrid. Por último, el Decreto 114/2006, de 21 de diciembre, ha modificado determinados términos del contrato de concesión de obra pública para la redacción del proyecto, construcción, conservación y gestión del servicio público de la nueva carretera M-45, tramo N-II Eje O'Donnell.

- En el ámbito sanitario, el Decreto 6/2006, por el que se aprueban medidas para la mejora de la prestación farmacéutica a los pacientes crónicos; el Decreto 22/2006, de 9 de febrero, por el que se regula el proceso de integración voluntaria del personal laboral y funcionario que presta servicios en el Hospital «Carlos III»; el Decreto 28/2006, de 23 de marzo, por el que se regula la constitución y régimen de funcionamiento de los depósitos de sangre procedente de cordón umbilical; y el Decreto 51/2006, de 15 de junio, regulador del Régimen Jurídico y Procedimiento de Autorización y Registro de Centros, Servicios y Establecimientos Sanitarios de la Comunidad de Madrid.

- Específicamente en el sector comercial, el Decreto 133/2006, de 21 de diciembre, por el que se establece el calendario comercial de apertura de establecimientos en domingos y festivos durante el año 2007.

- En relación con el turismo, tanto el ya citado Decreto 77/2006, de 28 de septiembre, por el que se modifica la ordenación de establecimientos hoteleros de la Comunidad de Madrid, como el Decreto 84/2006, de 26 de octubre, por el que se modifica el Decreto 47/1996, de 28 de marzo, por el que se regula la habilitación y actividad de guía de turismo en la Comunidad de Madrid.

- Respecto de la protección forestal, el Decreto 59/2006, de 20 de julio, por el que se aprueba el Plan de Protección Civil de Emergencia por Incendios Forestales en la Comunidad de Madrid (INFOMA), y el Decreto 74/2006, de 14 de septiembre, por el que se declaran de utilidad pública 31 montes para su urgente reforestación.

- Por lo que atañe al abastecimiento de agua, cuatro Decretos han tenido por objeto la aprobación de una cuota suplementaria en la tarifa de distribución de agua, con destino a la financiación de las obras de renovación de su red de distribución. Se trata del Decreto 10/2006, de 26 de enero, para el municipio de Las Rozas de Puerto Real, del Decreto 11/2006, de 26 de enero, para el municipio de Villar del Olmos, del Decreto 42/2006, para el municipio de Colmenar de Oreja y del Decreto 43/2006, para el municipio de Sevilla la Nueva. Por su parte, por medio del Decreto 17/2006, de 2 de febrero, se aprueba una medida excepcional para la regulación del abastecimiento de agua en tres municipios de la Comunidad de Madrid, mientras que por el Decreto 46/2006, de 18 de mayo, se dejan sin efecto parcialmente determinadas medidas para la regulación del abastecimiento de agua en la Comunidad de Madrid, aprobadas por Decreto 97/2005, de 29 de septiembre. Finalmente, el Decreto 107/2006, de 30 de noviembre, deja sin efecto las medidas excepcionales para la regulación del abastecimiento de agua en la Comunidad de Madrid.

- En materia cultural, el Decreto 45/2006, de 18 de mayo, declara Bien de Interés Cultural, en la categoría de zona arqueológica, a «Las Salinas Espartinas», en el término municipal de Ciempozuelos; el Decreto 52/2006, de 15 de junio, declara Bien de Interés Cultural, en la categoría de territorio histórico, al Real

Sitio de San Lorenzo de El Escorial constituido por el ámbito delimitado por la Cerca Histórica de Felipe II; y el Decreto 80/2006, de 19 de octubre, declara Bien de Interés Cultural, en la categoría de Monumento, a la Real Fábrica de Tapices.

– Por último, el bloque normativo más numeroso se ha centrado, de nuevo, en el ámbito de la educación. Refiriéndonos exclusivamente a su número de orden, han de recordarse los numerosos decretos tendentes a la creación de escuelas infantiles de primer ciclo y de institutos de educación secundaria –Decreto 1, 56, 61, 62 y 68/2006–, de centros de educación de personas adultas –Decreto 95/2006–, de centros de formación profesional –Decreto 65/2006–, de centros de enseñanzas integradas –Decreto 66 y 72/2006–, de escuelas oficiales de idiomas –Decreto 69/2006– y de Conservatorios –Decreto 73/2006–. Por lo demás, han de tenerse presentes, de un lado, el Decreto 21/2006, de 9 de febrero, por el que se modifica el artículo 11 del Reglamento de Régimen Interior del Consejo Social de la Universidad Rey Juan Carlos, aprobado por Decreto 145/2004, de 9 de diciembre, y, de otro, el Decreto 60/2006, de 20 de julio, por el que se fijan los precios públicos por estudios universitarios conducentes a títulos oficiales y servicios de naturaleza académica en las Universidades Públicas de Madrid para el curso académico 2006–2007.

Disposiciones administrativas

En el ámbito administrativo, además del ya analizado Decreto 94/2006, sobre utilización de la firma electrónica en las relaciones con la Administración de la Comunidad de Madrid, así como del Decreto 85/2006, de 26 de octubre, por el que se aprueba la Oferta de Empleo Público de la Comunidad de Madrid para el año 2006, es preciso ponderar tanto el general Decreto 78/2006, de 28 de septiembre, en cuya virtud se establecen las fiestas laborales para el año 2007 en la Comunidad de Madrid, como el específico Decreto 119/2006, de 28 de diciembre, por el que se fija el calendario para el año 2007 de días inhábiles a efectos del cómputo de plazos administrativos en la Comunidad de Madrid.

Destaca, asimismo, el Decreto 67/2006, de 2 de agosto, por el que se aprueba la alteración de los términos municipales de Madrid y de Rivas-Vaciamadrid, consistente en la segregación de «Covibar Madrid» del término municipal de Madrid para agregarla al municipio de Rivas-Vaciamadrid.

De igual modo, no puede omitirse el Decreto 54/2006, de 22 de junio, que regula el acceso de personas con discapacidad a la Administración de la Comunidad de Madrid.

Regulación de órganos administrativos

En primer lugar y sin perjuicio de su ulterior detalle, debe dejarse constancia aquí de las distintas reformas operadas en la estructura orgánica de los departamentos que integran el Consejo de Gobierno de la Comunidad. Han sido cuatro las Consejerías que han visto modificada su organización en virtud de los corres-

pondientes Decretos. Se trata de las Consejerías de Inmigración, de Justicia e Interior, de Familia y Asuntos Sociales, y de Sanidad y Consumo.

El grupo más nutrido de Decretos aprobados por el Consejo de Gobierno en 2006 se refieren al nombramiento o cese de altos cargos y miembros de organismos dependientes de la Comunidad, habiéndose dictado un total de cuarenta y cinco.

Exceptuados los anteriores, el bloque más numeroso de las disposiciones aprobadas por el Ejecutivo regional está conformado por los decretos relativos a la creación, disciplina, modificación o extinción de organismos de la Comunidad y de las entidades de su sector público, así como por los decretos que proceden a autorizar la participación de la Comunidad en Fundaciones de diverso género.

En concreto, se han creado durante 2006 los siguientes órganos: el Observatorio Regional sobre Drogodependencias y otros Trastornos Adictivos de la Comunidad de Madrid, cuyo Reglamento se establece por el Decreto 25/2006, de 2 de marzo; el Consejo Consultivo de la Industria de la Comunidad de Madrid, por Decreto 27/2006, de 16 de marzo; el Instituto de Medicina Legal de la Comunidad de Madrid, establecido por Decreto 37/2006, de 4 de mayo, que aprueba su Reglamento; el Instituto Regional de Cualificaciones, creado por Decreto 55/2006, de 22 de junio; y el Observatorio para la Prevención de Riesgos Laborales de la Comunidad de Madrid, por Decreto 81/2006, de 19 de octubre.

Respecto de la modificación de organismos, ha de recordarse el ya citado Decreto 18/2006, de 9 de febrero, que reformó la composición de las Juntas Arbitrales del Transporte de Madrid.

Por último, en relación con la autorización de la participación de la Comunidad de Madrid en fundaciones han de tenerse en cuenta el Decreto 50/2006, de 8 de junio, respecto de la Fundación de la Energía de la Comunidad de Madrid, el Decreto 86/2006, en relación con la Fundación Instituto de Música de Cámara de Madrid, el Decreto 102/2006, de 16 de noviembre, respecto de la Fundación «Centro de Poesía José Hierro», y, asimismo, la autorización de constitución de la Fundación ARPEGIO por la empresa pública ARPEGIO, Áreas de Promoción Empresarial, Sociedad Anónima, establecida por Decreto 110/2006, de 7 de diciembre.

Dinámica política

La estabilidad del marco político e institucional

Como ya hemos anticipado, la dinámica política de la Comunidad de Madrid ha estado presidida durante el año 2006 por la estabilidad, lo que ha permitido un funcionamiento regular de sus instituciones de autogobierno.

De acuerdo con la lógica propia de un sistema de gobierno parlamentario, la actividad política se ha centrado en los debates celebrados en la Asamblea de Madrid, órgano representativo y legislativo del pueblo de Madrid en el que están representadas las tres fuerzas políticas que han consolidado su implantación en el ámbito de la Comunidad de Madrid (Partido Popular, Partido Socialista Obre-

ro Español e Izquierda Unida). Lo más significativo del año 2006 ha sido, especialmente si se pondera la ausencia de otros debates monográficos, la celebración del anual «Debate sobre la Orientación de la Política General del Consejo de Gobierno», tercero y último de la VII Legislatura.

El «Debate sobre la Orientación Política General del Consejo de Gobierno»

El conocido como «Debate sobre el estado de la Región», se sustanció en la sesión plenaria que abrió el periodo de sesiones septiembre-diciembre, celebrada los días 19 y 20 de septiembre. Se trata del último debate del género de la Legislatura, lo que determinó que tanto el Gobierno como la oposición aprovecharan la ocasión para efectuar un «balance» no sólo del año 2006, sino de los tres años del «Gobierno Aguirre».

Tras la conclusión del mismo se adoptaron ocho resoluciones que, como resulta obvio, ponderando la mayoría absoluta que sustenta al Ejecutivo regional, constituyen expresión del Programa Político con el que la presidenta de la Comunidad obtuvo su investidura en noviembre de 2003. Hasta tal punto es así que, de las ocho resoluciones, siete responden a propuestas del Grupo Popular y sólo una, a iniciativa del Grupo Izquierda Unida, en relación con el desarrollo de un reglamento de accesibilidad y acceso de los carritos de niños en los autobuses, fue aprobada por unanimidad. Por otra parte, la tensión política existente con el Gobierno de la nación se plasma en el tenor de las resoluciones plenarios; en efecto, reiterando en distintos aspectos lo acordado en los debates del Estado de la Región de 2004 y 2005, su contenido está plagado de reivindicaciones al Ejecutivo presidido por Rodríguez Zapatero.

La primera Resolución plenaria, en materia de justicia e interior, de un lado, insta al Ejecutivo autonómico a culminar el Proyecto BESCAM, hasta alcanzar los 2.500 nuevos agentes en las plantillas de las Policías Locales de 50 municipios de la Comunidad de Madrid, y, de otro, contiene diversas exigencias al Gobierno de la nación, como la ampliación de la planta judicial en la Comunidad de Madrid con 76 nuevas unidades judiciales, la incorporación de 3.000 nuevos agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado o la transferencia de las competencias en materia de control y vigilancia del Tráfico.

La Resolución número 2, en materia de política fiscal y financiación autonómica, insta al Gobierno de la Comunidad a promover la reducción de un punto en el tramo autonómico del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, exigiendo del Gobierno de la Nación: primero, que corrija la carencia de inversiones estatales que la Región ha experimentado en los dos últimos años; segundo, que aporte los créditos necesarios para acometer de inmediato el cierre de la M-50, la solución adecuada para la Radial 1, la ampliación de capacidad de la M-40 y el resto de infraestructuras demandadas por nuestra Región; y, tercero, que destine los recursos contenidos en el anexo de inversiones territorializadas para 2007 en función de las necesidades de infraestructuras de cada región, atendiendo a variables como los incrementos de población o las deficiencias en infraestructuras, al margen de criterios políticos.

En materia de infraestructuras, la Asamblea, en su Resolución número 3, insta al Gobierno de la Comunidad para que continúe con las políticas de fomento de la accesibilidad de las personas con movilidad reducida a la red de transporte público de la Comunidad de Madrid y se dirija al Gobierno de la nación instándole a: 1º. Transferir al Consorcio Regional de Transportes sus competencias sobre la red de cercanías ferroviarias, al objeto de poder realizar una planificación y explotación coordinada de todos los modos de transporte colectivo; 2º. Realizar la conexión del aeropuerto internacional de Barajas con la red de Cercanías-RENFE; 3º. Ejecutar los proyectos en materia de carreteras R-1, cierre norte M-50, el carril-bus de la A-1 y el resto de las infraestructuras demandadas por nuestra Comunidad; y 4º. Revisar el Plan Técnico de radio FM, con el fin de ampliar el número de emisoras planificadas. Asimismo, se insta al Ejecutivo autonómico para que: de un lado, inicie los trámites para ejecutar la M-33, desde Arganda hasta Fuentidueña de Tajo, ante el incumplimiento del Ministerio de Fomento de ampliar el recorrido de la R-3; de otro, preste su apoyo institucional a la candidatura olímpica «Madrid 2016»; y, finalmente, respalde a Telemadrid en sus actuaciones encaminadas a conseguir que el servicio público de televisión regional garantice que todos los madrileños puedan ver las retransmisiones en directo de los partidos de fútbol de la Liga de Primera División en abierto y gratuitamente.

En materia de educación, la Resolución número 4 insta al Gobierno a reclamar del Gobierno de la nación la transferencia de 150 millones de euros, comprometidos por el presidente del Gobierno en su programa electoral, para la creación de plazas escolares de 0 a 3 años. Asimismo, se insta la implantación de un reconocimiento médico escolar en los colegios públicos de infantil y primaria a partir del próximo curso escolar, la culminación del Plan de Infraestructuras educativas, hasta alcanzar 161 nuevos centros en esta Legislatura, y el impulso de la apertura de 20 nuevas bibliotecas en la región, en el marco del Plan de Fomento de la Lectura.

En materia de sanidad, uno de los compromisos principales con la ciudadanía asumidos por la Presidenta de la Comunidad, la Resolución número 5 insta al Gobierno de la Región a implantar de forma progresiva la libre elección de médico y centro hospitalario, a continuar con el Plan de Mejora de las Urgencias y las infraestructuras sanitarias y a impulsar un gran Pacto Social para luchar contra la anorexia y la bulimia.

La Resolución número 6, por lo que respecta a los asuntos sociales, insta al Gobierno a impulsar la construcción de 10 nuevas residencias de ancianos, a publicar la lista de las empresas sancionadas por infracciones graves y muy graves en materia de seguridad y salud en el trabajo, a difundir y fomentar la utilización de la contratación indefinida y a contribuir a la instalación de ascensores en los edificios antiguos que técnicamente lo permitan, llegando a subvencionar hasta el 70% del coste de su instalación. Al margen de lo anterior, la Asamblea de Madrid, en materia de inmigración, insta al Gobierno para que se dirija al Gobierno de la Nación a efectos de que amplíe el plazo para que los inmigrantes puedan renovar su inscripción en los padrones municipales y se apliquen los mismos criterios de contabilización en cuanto a documentos acreditativos de la residencia que se utilizaron en el último proceso de regularización masiva para acreditar la residencia. Asimismo, se inste del Gobierno central que con carácter previo se informe y consulte de los traslados de inmigrantes y se incremente el Fondo de Acogida

e Integración de Inmigrantes, hasta alcanzar los 2.300 millones de euros aprobados por el Senado.

En materia de protección del medio ambiente, mediante la Resolución número 7 la Asamblea de Madrid insta al Gobierno a: 1º) solicitar al Gobierno de la nación la cesión de los terrenos correspondientes al aeródromo de Cuatro Vientos para el desarrollo de un Parque Forestal que se incorpore a Bosque Sur; 2º) dotar a 30 municipios de menos de 20.000 habitantes de un vehículo de primera intervención contra el fuego; 3º) adoptar las medidas necesarias para la recarga de los acuíferos como garantía de aprovechamiento de los excedentes de agua y previsión de las etapas de escasez; 4º) impulsar la sustitución del riego agrícola con agua susceptible de ser destinada al abastecimiento humano, por el riego con agua depurada reutilizable; 5º) instar al Gobierno de la nación a que garantice el abastecimiento de agua a nuestra Comunidad de acuerdo al compromiso asumido por el presidente del Gobierno; y 6º) presentar en la Asamblea un Proyecto de Ley de Garantía del Suministro Eléctrico.

Por último, la Resolución número 8, a propuesta de Izquierda Unida y, según su tenor literal, «*Ante el incumplimiento del compromiso de la Presidenta sobre el acceso de los carritos de bebés al autobús*», insta al Gobierno a desarrollar el Reglamento de la Ley 8/1993, de Accesibilidad y Supresión de Barreras Arquitectónicas, a considerar los carritos de bebés vehículos de movilidad reducida a todos los efectos para su acceso al transporte público, así como a efectuar las modificaciones necesarias en el Reglamento de Viajeros al Consorcio Regional de Transportes para que dicho acceso sea efectivo desde el 1 de enero de 2007.

La no celebración de debates monográficos sobre asuntos de interés general

La celebración de debates monográficos sobre asuntos de interés general de la Comunidad de Madrid ha sido una característica específica de su Asamblea Legislativa. La profusión con la que se han celebrado en otras legislaturas determinó incluso que el Reglamento de 1997 procediera a su regulación expresa, dedicándole un Título específico, el XV, artículos 216 y 217.

Sin embargo, la VII Legislatura ha quebrado esta tendencia. Hasta tal punto que el primer debate del género —el «Pleno monográfico sobre la ruptura del consenso constitucional», sustanciado el 3 de noviembre de 2005— se celebró transcurridos dos años del inicio de la Legislatura. Y en este año 2006 no se ha celebrado ningún debate monográfico.

El reconocimiento de los municipios de Fuenlabrada, Parla y Leganés como Municipios de Gran Población, a efectos del establecimiento del régimen de organización introducido por la Ley de Medidas de Modernización del Gobierno Local

Singular relevancia, por su incidencia en la vida municipal, tiene el reconocimiento por el Pleno de la Asamblea de Madrid de la condición de municipios de gran población, a efectos del establecimiento del régimen de organización esta-

blecido por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas de Modernización del Gobierno Local.

El Pleno de la Asamblea de Madrid, durante el año 2004 había procedido a la inclusión de los municipios de Alcalá de Henares y Móstoles en el ámbito de aplicación del régimen de organización de los municipios de gran población, accediendo a dicha condición en 2005 los municipios de Alcorcón y de Getafe. Pues bien, en el año 2006 han alcanzado idéntico reconocimiento otros tres municipios. En concreto, Fuenlabrada y Parla, por Acuerdos del Pleno de fecha 6 de abril, y Leganés, por Acuerdo del Pleno de fecha 22 de junio. En consecuencia, siete son los municipios madrileños que gozan de la condición jurídica de «Municipios de Gran Población»: Alcalá de Henares, Móstoles, Alcorcón, Getafe, Fuenlabrada, Parla y Leganés.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición de la Asamblea de Madrid

Composición a 31 de diciembre de 2006, de acuerdo con los resultados de los comicios electorales celebrados el día 26 de octubre de 2003, no modificada durante el transcurso del año.

Total Diputados: 111.

Grupo Parlamentario Popular (GPP): 57.

Grupo Parlamentario Socialista (GPS): 45.

Grupo Parlamentario Izquierda Unida (GPIU): 9.

Mesa de la Asamblea de Madrid: 7 miembros.

Composición a 31 de diciembre de 2006, de conformidad con la renovación parcial producida en octubre de 2005, no habiéndose modificado durante el transcurso del año 2006.

Presidenta: Concepción Dancausa Treviño (GPP).

Vicepresidenta Primera: Cristina Cifuentes Cuencas (GPP).

Vicepresidente Segundo: Francisco Cabaco López (GPS).

Vicepresidenta Tercera: María de los Reyes Montiel Mesa (GPIU).

Secretaria Primera: María Paloma Adrados Gautier (GPP).

Secretaria Segunda: María Helena Almazán Vicario (GPS).

Secretaria Tercera: Jacobo Ramón Beltrán Pedreira (GPP).

Estructura del Gobierno

Composición a 1 de enero de 2006, de acuerdo con la organización establecida, tras su investidura en la sesión plenaria de la Asamblea de Madrid celebrada el 19 y 20 de noviembre de 2003, por sucesivos Decretos de la Presidencia de la Comunidad del siguiente día 21 de noviembre –62/2003 a 72/2003–, en los términos resultantes de la ulterior modificación operada por los Decretos de la Presidencia de la Comunidad 23/2004 y 24/2004, ambos de 20 de diciembre, así como de la ampliación del Ejecutivo regional determinada por el Decreto 85/2005 y el Decreto de la Presidencia de la Comunidad 19/2005, los dos de 15 de septiembre.

Presidencia: Esperanza Aguirre Gil de Biedma.

Vicepresidencia Primera y Portavocía del Gobierno: Ignacio González González.

Vicepresidencia Segunda: Alfredo Prada Presa (consejero de Justicia e Interior).

Consejerías: doce, además de la Portavocía del Gobierno, a la que el Decreto 148/2004 atribuye rango de Consejería.

Presidencia: Francisco Granados Lerena.

Justicia e Interior: Alfredo Prada Presa.

Hacienda: Engracia Hidalgo Tena.

Economía e Innovación Tecnológica: Fernando Merry del Val y Díez de Rivera.

Transportes e Infraestructuras: María Dolores Cospedal García.

Educación: Luis Peral Guerra.

Medio Ambiente y Ordenación del Territorio: Mariano Zabía Lasala.

Sanidad y Consumo: Manuel Lamela Fernández.

Cultura y Deportes: Santiago Fisas Ayxelà.

Familia y Asuntos Sociales: María Beatriz Elorriaga Pizarik.

Empleo y Mujer: Juan José Güemes Barrios.

Inmigración: Lucía Figar de Lacalle.

Composición a 31 de diciembre de 2006, a tenor de la modificación en la Consejería de Transportes e Infraestructuras determinada por los Decretos de la Presidencia de la Comunidad 3 y 4/2006, ambos de 12 de junio, por los que se procedió al cese de la anterior Consejera, María Dolores Cospedal García, y paralelo nombramiento de la actual titular de la Consejería, María Elvira Rodríguez Herrero.

Presidencia: Esperanza Aguirre Gil de Biedma.

Vicepresidencia Primera y Portavocía del Gobierno: Ignacio González González.

Vicepresidencia Segunda: Alfredo Prada Presa (consejero de Justicia e Interior).

Consejerías: 12, además de la Portavocía del Gobierno.

Presidencia: Francisco Granados Lerena.

Justicia e Interior: Alfredo Prada Presa.

Hacienda: Engracia Hidalgo Tena.

Economía e Innovación Tecnológica: Fernando Merry del Val y Díez de Rivera.

Transportes e Infraestructuras: María Elvira Rodríguez Herrero.

Educación: Luis Peral Guerra.

Medio Ambiente y Ordenación del Territorio: Mariano Zabía Lasala.

Sanidad y Consumo: Manuel Lamela Fernández.

Cultura y Deportes: Santiago Fisas Ayxelà.

Familia y Asuntos Sociales: María Beatriz Elorriaga Pisarik.

Empleo y Mujer: Juan José Güemes Barrios.

Inmigración: Lucía Figar de Lacalle.

Tipo de Gobierno

Por apoyo parlamentario: mayoritario.

Partidos y número de Diputados que le apoyan: Partido Popular; 57.

Composición del Gobierno: homogéneo; Partido Popular.

Cambios en el Gobierno

A finales del primer semestre del año, en los términos anticipados, se produjo un cambio puntual en el equipo gubernamental, concretamente en la titular de una de sus consejerías.

En efecto, María Dolores Cospedal García fue sustituida por María Elvira Rodríguez Herrero al frente de la Consejería de Transportes e Infraestructuras, conforme al cese y paralelo nombramiento efectuado por los Decretos de la Presidenta de la Comunidad 3 y 4/2006, de 12 de junio.

No habiéndose producido, en consecuencia, alteración en la estructura departamental, el número total de Consejerías de la Comunidad asciende a doce, además de la Portavocía del Gobierno, a la que atribuye rango de Consejería –en los términos que tuvimos ocasión de especificar en el Informe correspondiente al año 2004; a los que nos remitimos– el Decreto 148/2004, de 21 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Vicepresidencia Primera y Portavocía del Gobierno.

Por último, ha de destacarse que, no ostentando la nueva consejera la condición de diputada autonómica, al igual que en la configuración originaria del Gobierno Aguirre, el número de consejeros que ostentan la condición de diputados de la Asamblea de Madrid es de cuatro, en concreto: María Beatriz Elorriaga Pisarik, Francisco Granados Lerena, Juan José Güemes Barrios y Luis Peral Guerra.

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

Ninguna

Mociones de reprobación

Se ha formalizado durante el año 2006 una iniciativa de reprobación de un miembro del Consejo de Gobierno, el consejero de Educación. No estando previs-

ta, de forma expresa, la tramitación de este tipo de iniciativas parlamentarias por el Reglamento de la Asamblea, el Grupo Parlamentario Socialista la canalizó por medio de una Proposición No de Ley, en los términos del artículo 205 del Reglamento. De este modo, la Proposición No de Ley 45/2006, con entrada en el Registro de la Cámara el día 18 de mayo, tuvo por objeto la reprobación de la actuación política del consejero de Educación, exigiendo su dimisión o cese inmediato. La misma fue rechazada por el Pleno de la Asamblea en su sesión de 1 de junio.

Actividad parlamentaria

Como consideración general, puede afirmarse que la actividad parlamentaria registrada durante el año 2006 ha sido, en términos cuantitativos, ligeramente inferior a la correspondiente al año 2005. Así lo acreditan los siguientes datos.

Sesiones celebradas

De Pleno: 27.

De Comisión: 216.

De Diputación Permanente: 2.

De Mesa: 43.

De Junta de Portavoces: 36.

Comisiones constituidas

Permanentes Legislativas: en los términos establecidos por el artículo 72.2.a) del Reglamento de la Asamblea de Madrid, las comisiones del género se constituyen de acuerdo con la estructura orgánica departamental del Consejo de Gobierno, sin perjuicio del establecimiento de 4 órganos específicos: estatuto de autonomía, reglamento y estatuto del diputado; Presupuestos; Mujer; y Juventud. En consecuencia, a tenor de su constitución originaria al inicio de la VII Legislatura, en las respectivas sesiones celebradas con fecha de 3 y 4 de diciembre de 2003, y con la única modificación determinada por la creación de una Comisión de Inmigración en octubre de 2005, consecuencia del establecimiento de una nueva consejería, el número de órganos funcionales del género es de quince.

Estatuto de Autonomía, Reglamento y Estatuto del diputado

Presidencia

Justicia e Interior

Presupuestos y Hacienda

Economía e Innovación Tecnológica

Transportes e Infraestructuras

Educación

Medio Ambiente y Ordenación del Territorio

Sanidad y Consumo

Cultura y Deportes

Familia y Asuntos Sociales

Empleo

Mujer

Juventud

Inmigración

Permanentes No Legislativas: de acuerdo con el artículo 72.2.b) del Reglamento de la Asamblea y a tenor de su constitución originaria al inicio de la VII Legislatura, en las respectivas sesiones celebradas con fecha de 3 y 4 de diciembre de 2003, no modificada posteriormente, son dos los órganos funcionales del género:

Vigilancia de las Contrataciones.

Control del Ente Público Radio Televisión Madrid.

No Permanentes de Investigación: no se ha constituido ninguna Comisión de Investigación, en los términos previstos por los artículos 74 y 75 del Reglamento de la Asamblea.

No Permanentes de Estudio: en los términos establecidos por los artículos 74 y 76 del Reglamento de la Asamblea, han concurrido dos Comisiones de Estudio durante el año 2006.

Para la Reducción de la Lista de Espera Diagnóstica. Creada por Acuerdo del Pleno de fecha 10 de junio de 2004, en el año 2006 ha culminado sus trabajos, concretados en el pertinente Dictamen aprobado por la Comisión en su sesión de 16 de febrero. Elevado a la Mesa de la Asamblea, el Dictamen fue definitivamente asumido por el Pleno de la Cámara en su sesión ordinaria celebrada con fecha de 2 de marzo.

Para el Desarrollo de la Sociedad de la Información y el Conocimiento. Creada por Acuerdo del Pleno de fecha 17 de junio de 2004, ha continuado sus trabajos durante los años 2005 y 2006.

Ponencias constituidas

Además de las ponencias constituidas en las respectivas Comisiones Permanentes Legislativas, con ocasión del procedimiento legislativo de tramitación de los cuatro proyectos de Ley finalmente aprobados por la Cámara durante el año 2006 de los que se ha hecho detallado análisis anteriormente, debe dejarse constancia de la existencia formal de una ponencia específica:

Ponencia de Estudio sobre la Inmigración en la Comunidad de Madrid. Constituida en el seno de la Comisión Permanente Legislativa de Inmigración por Acuerdo de la Mesa de la Asamblea de 19 de diciembre de 2005, publicado en el

Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid número 134, de 21 de diciembre, la ponencia tan sólo celebró una reunión de trabajo, extinguiéndose, por caducidad, sin haber elaborado el Informe encomendado. Así se colige del plazo establecido para la finalización de sus trabajos –marzo de 2006– por la Norma Sexta de las Reglas Básicas sobre su composición, organización y funcionamiento establecidas por el referido Acuerdo de la Mesa de la Asamblea de 19 de diciembre de 2005.

Iniciativas legislativas

Proyectos de Ley (PL)

Presentados: 4.

Aprobados: 4, uno presentado en 2005, quedando pendiente uno de los presentados en 2006.

Proposiciones de Ley (PropL)

Presentadas: 2, de las cuales una fue retirada por el Grupo autor de la misma.

Aprobadas: 0.

Iniciativas parlamentarias no legislativas

Peticiones de Información (PI): presentadas 5.165; tramitadas 4.869.

Preguntas

De Contestación Oral en Pleno (PCOP): presentadas 421 y tramitadas 342, según el siguiente detalle.

Al presidente de la Comunidad: presentadas 78; tramitadas 69.

Al Gobierno: presentadas 343; tramitadas 273.

De Contestación Oral en Comisión (PCOC): presentadas 555; tramitadas 174.

Escritas (PE): presentadas 1.999; tramitadas 1.550.

Interpelaciones (I): presentadas 29; tramitadas 14.

Mociones (M): presentadas 14; tramitadas 14, de las cuales sólo una fue aprobada, resultando las otras 13 rechazadas.

Proposiciones No de Ley (PNL): presentadas 71 y tramitadas 49, según el siguiente detalle.

De debate en Pleno: presentadas 54; tramitadas 41.

De debate en Comisión: presentadas 17; tramitadas 8.

Comparecencias (C): presentadas 535 y tramitadas 188, según el siguiente detalle.

En Pleno: presentadas 90; tramitadas 42.

En Comisión: presentadas 445; tramitadas 146.

Comunicaciones del Gobierno (CG): presentadas 80; tramitadas 78.

Debates generales y resoluciones parlamentarias más importantes

Debates monográficos. La VII Legislatura no está siendo proclive a la celebración de «Debates monográficos» sobre asuntos de interés general de la Comunidad de Madrid. Como ya hemos anticipado, la máxima expresión de este dato se encuentra en el año aquí considerado, durante el cual no se ha celebrado ningún debate del género. No obstante, téngase presente que el Grupo Parlamentario Socialista presentó, con fecha de 5 de octubre, una solicitud con objeto de debatir la «Política urbanística de la Comunidad de Madrid», pendiente de tramitación.

Debate sobre la Orientación Política General del Consejo de Gobierno. De acuerdo con lo establecido por el Título XVI del Reglamento y conforme a una tradición ya consolidada, el anual «Debate sobre el estado de la Región» abrió el periodo de sesiones septiembre-diciembre, celebrándose en sesión plenaria de 19 y 20 de septiembre. Su consecuencia fue la aprobación por el Pleno de la Asamblea de Madrid de la Resolución 25/2006, de 19 y 20 de septiembre.

Declaraciones institucionales. En los términos establecidos por el Título XXI del Reglamento, frente a las tres Declaraciones aprobadas en 2004 y a las nueve aprobadas en 2005, la Cámara ha procedido durante el año 2006 a la aprobación de cuatro declaraciones institucionales, todas ellas en sesión plenaria, resultando aprobadas por unanimidad:

- 1/2006, aprobada por el Pleno en su sesión de fecha 2 de febrero: «Contra la violencia de género»;
- 2/2006, aprobada por el Pleno en su reunión de 2 de marzo: «8 de marzo, Día Internacional de la Mujer Trabajadora»;
- 3/2006, aprobada por el Pleno en su sesión de fecha 9 de marzo: «Segundo aniversario de los Atentados del 11 de marzo»; y
- 4/2006, aprobada por el Pleno en su sesión de fecha 20 de abril: «Celebración del 28 de abril como Día Internacional de la Seguridad y Salud en el Trabajo».

Resoluciones parlamentarias. El Pleno de la Cámara ha aprobado durante el año 2006 un total de treinta resoluciones, veinticuatro en el periodo de sesiones febrero-junio y seis en el subsiguiente periodo ordinario septiembre-diciembre.

De las mismas, cabe destacar la, ya analizada, número 25/2006, en la que se recogen los acuerdos adoptados por el Pleno tras la celebración del Debate sobre el estado de la Región. Las restantes han sido consecuencia del debate y votación de Proposiciones de Ley, salvo en un supuesto que trajo causa de una Moción.

Instituciones similares al Consejo de Estado, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo

Órgano consultivo. A diferencia de otras comunidades autónomas, la Comunidad de Madrid ha optado por no crear una institución consultiva similar al Consejo de Estado en su ámbito territorial. En consecuencia, en los supuestos en

que se precisa legalmente su intervención, la función correspondiente la asume el Alto Cuerpo Consultivo establecido por el artículo 107 de la Constitución, en los términos establecidos por la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, modificada por la Ley Orgánica 3/2004, de 28 de diciembre.

Cámara de Cuentas. Respecto del ámbito de la fiscalización económico-financiera, sin perjuicio de la competencia propia del Tribunal de Cuentas del Reino, la Comunidad de Madrid, al amparo de su autonomía financiera, creó un órgano propio de fiscalización externa de sus cuentas, la Cámara de Cuentas, establecida por la Ley 11/1999, de 29 de abril.

En el ejercicio de sus funciones, el Consejo de la Cámara, en sesión de 26 de enero de 2006, aprobó el «*Programa de Fiscalizaciones del año 2006*», y, asimismo, el presidente de la Cámara de Cuentas remitió a la Asamblea de Madrid la «*Memoria Anual de Actuaciones correspondientes al ejercicio 2005*» y la «*Liquidación de Presupuestos correspondiente al ejercicio 2005*». Además, la Cámara ha adoptado otros informes: sobre «*Fiscalización de las Cuentas de las Corporaciones Locales. Ejercicio 2003*», «*Sobre la gestión económico-presupuestaria de prestación de servicios sanitarios por los hospitales de la Comunidad de Madrid a pacientes desplazados, ejercicios 2003-2004*», «*Sobre convenio para el equilibrio presupuestario y contenciones del endeudamiento suscrito entre la Administración General del Estado, la Comunidad de Madrid y las Universidades Públicas de la Comunidad de Madrid*», «*De fiscalización de la actividad económica del Consejo de la Juventud de la Comunidad de Madrid. Ejercicio 2004*», y «*De fiscalización de la Cuenta General de la Comunidad de Madrid. Ejercicio 2005*».

Por lo demás, la Asamblea, en su sesión de 14 de diciembre y a propuesta de los grupos parlamentarios, procedió a la designación de nuevos consejeros de la Cámara de Cuentas.

Defensor del Menor. En los términos establecidos por los artículos 4 y 6 de la Ley 5/1996, de 8 de julio, reguladora del Defensor del Menor, a la conclusión de su mandato, Pedro Núñez Morgades cesó en el cargo. El Pleno de la Cámara procedió al nombramiento como nuevo Defensor del Menor de la Comunidad de Madrid de quien ostentaba la Viceconsejería de Asistencia e Infraestructuras Sanitarias, Arturo Canalda González, en la sesión ordinaria de 8 de noviembre

Por lo que respecta a la actividad de la Institución durante el año considerado, destaca el «*Informe anual del Defensor del Menor de la Comunidad de Madrid correspondiente al año 2005*». Han de tenerse presentes, asimismo, otros tres informes: el informe comprensivo de «*Propuesta de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, con la intención de que la misma sirva para clarificar la cuestión de la responsabilidad de los menores derivada de infracciones administrativas*»; el «*Informe sobre la intervención del agente encubierto en la lucha contra la pornografía infantil*»; y el «*Informe referido a la participación de menores en espectáculos públicos*».

Ángel Garrorena Morales
Luis Gálvez Muñoz

Cuestiones generales

Pese a ser un año preelectoral, 2006 ha terminado siendo un tiempo algo menos convulso de lo que el alto nivel de crispación vivido durante 2005 hacía presumir. No es que durante este año –sobre todo, en su primera mitad– no haya habido enfrentamientos y cruces de descalificaciones entre el partido del Gobierno y los partidos de la oposición. Esa tensión ha seguido existiendo, e incluso algunas acusaciones han acabado llegando al ministerio fiscal. Sin embargo, como quiera que ambas partes han advertido que cada una de ellas tiene sus propias contradicciones y que no hay modo de mantener por largo tiempo una forma tan agresiva de hacer política sin que se vuelva contra quien la practica, unos y otros han terminado bajando bastante el diapasón de sus denuncias. Probablemente, se trate tan solo de un modo de guardar fuerzas para la contienda electoral inmediata, pero así ha sido.

Sobre este telón de fondo, pues, tres son los objetos que han constituido, a la postre, el referente de la actividad política en esta comunidad autónoma durante el año que ahora concluye. El primero de esos objetos ha estado constituido por el cada día más recurrente debate sobre el modelo de desarrollo optado –u optable– por esta Región, tema en el cual se enhebran múltiples tensiones referidas a medio ambiente, ordenación del territorio o urbanismo, así como al eventual riesgo de corrupción que ciertas prácticas inherentes al mismo pudieran acarrear. En segundo lugar, cuenta el inicio de la actividad de los distintos partidos políticos para poner a punto sus programas, sus estrategias y sus candidaturas cara a las elecciones autonómicas y municipales del año próximo. Y aún ha habido un tercer objeto que ha estado también presente en el trasfondo de la política autonómica murciana durante este año; nos referimos al proceso de reformas estatutarias abierto en este momento en todo el país, un proceso en el que se juega la futura definición de nuestro Estado de las Autonomías y que, por tanto, no puede dejar de interesar a todas las comunidades autónomas. No obstante, de ello nos ocuparemos mejor cuando hablemos de la preocupación suscitada en Murcia por las referencias al agua contenidas en tales reformas, ya que ése ha sido el extremo sobre el que principalmente ha pivotado la atención de esta Comunidad. Nos ceñimos, por tanto, aquí a las dos primeras cuestiones.

El estudio del CES sobre la ordenación del territorio, y el modelo de desarrollo de la Comunidad Autónoma de Murcia

Por razones sobradamente entendibles, este tema –modelo de desarrollo y ordenación del territorio– ha sido básico en la confrontación habida entre los dos

principales partidos de la Región durante el año 2006. Sobre el mismo han versado las acusaciones de corrupción cruzadas entre ambas formaciones, y a él se han seguido remitiendo las críticas más incisivas dirigidas por el partido socialista murciano contra la política del Gobierno regional. Sin embargo, no corresponde a un informe como el presente hacerse eco de tales escaramuzas sino objetivar la información relativa a dicho tema tomándola de fuentes más institucionales. Ese es el valor que puede tener, a nuestro juicio, el estudio publicado dentro de este año 2006 por el Consejo Económico y Social de la Región de Murcia bajo el título *«La ordenación del territorio en la Región de Murcia: estado actual de la materia»*, porque (aunque, como con razón aclara el propio estudio, el mismo no constituye, en sentido estricto, un análisis sobre el modelo de desarrollo seguido por esta Comunidad) sus diferentes capítulos consiguen ilustrar aspectos fundamentales de dicha cuestión –justo los que han estado más presentes en la controversia política de este año–, con lo cual sus conclusiones bien pueden servir con fruto a nuestro objeto. En apretada síntesis:

A) El citado estudio analiza los distintos instrumentos de ordenación del territorio de los que se ha dotado la Comunidad de Murcia para (tras subrayar que algunos de ellos están alcanzando un desarrollo muy esperanzador) estimar negativa la cierta discontinuidad con la que los mismos se vienen formulando, en el bien entendido de que esta discontinuidad es la causa que hace que muchas veces ni su experiencia ni sus posibilidades sean aprovechadas después en otros instrumentos posteriores.

B) El informe considera además que la actual liberalización del suelo está impulsando un proceso de urbanización de entornos adyacentes a los espacios protegidos que genera tensiones a las cuales la normativa autonómica no ha conseguido dar todavía una respuesta suficientemente satisfactoria; de ahí que concluya que *«convendría abordar de forma más extensa la Evaluación Ambiental en materia tanto de planes y programas urbanísticos y territoriales (evaluación estratégica) como de proyectos concretos (evaluación de impacto) ampliando los supuestos sometidos a evaluación»*.

C) No comparte tampoco el estudio la actual tendencia a favorecer una ordenación territorial *«basada principalmente en decisiones de ámbito municipal»* porque las corporaciones locales suelen *«utilizar –dice– los recursos financieros a corto plazo derivados de la reclasificación del suelo como alternativa a sus agudos déficits financieros»*, desviando así sus decisiones del que debería ser su principal designio.

D) Más en particular, sus conclusiones advierten sobre la necesidad de someter a revisión los mecanismos urbanísticos que se están utilizando; en concreto, *«el recurso sistemático al convenio urbanístico para promover la reclasificación del suelo»*, del que dice que comporta *«el riesgo de que, al ceder el protagonismo a la iniciativa privada, se perciba a ésta como determinante absoluta de la planificación municipal»*.

E) En fin, el estudio muestra su preocupación por el planteamiento de *resort* o desarrollos autónomos «caso por caso» y no de forma conjunta, como exigiría la necesidad de evaluar de una manera más global su impacto sobre la total ocupación del territorio.

F) La conclusión que se deriva de todo ello es, en definitiva, la necesidad de considerar «una prioridad social de primer orden para nuestro futuro la de planificar, ordenar y ejecutar las actuaciones y medidas necesarias para establecer un modelo de desarrollo territorial para toda la Región (...) a largo plazo».

Los partidos. Sus decisiones para la campaña electoral de mayo de 2007

Durante 2006, el Partido Popular ha confirmado la presentación del actual presidente de la Comunidad Autónoma, Ramón Luis Valcárcel, como candidato a la reelección en las próximas elecciones autonómicas. Así lo anunció el propio presidente el 23 de mayo en unas declaraciones en las que indicaba que la elaboración de las candidaturas correspondía al Comité Electoral Nacional del partido, pero que éste había decidido que todos los presidentes autonómicos populares volvieran a encabezarlas en los comicios de 2007. El 30 de mayo el Comité Electoral Nacional aprobó su designación como tal cabeza de lista, y el 8 de julio tuvo lugar en Murcia su proclamación como candidato en un acto al que asistieron Rajoy y otros líderes nacionales del partido. Próximo a concluir el año, el 16 de diciembre, el Partido Popular ha presentado el «Libro Blanco» en el que se contienen las propuestas que deberán servir de base para la elaboración del futuro programa electoral.

El PSRM-PSOE, por su parte, celebró el 19 de mayo el acto que confirmaba a su secretario general, Pedro Saura, como candidato a la Presidencia de la Comunidad Autónoma. En sus distintas intervenciones públicas, Saura ha ido esbozando las que serán las líneas generales de su programa electoral (giro de 180 grados en el modelo de desarrollo, atención a ciertas cuestiones sociales, reducción de un 25% del número de altos cargos, reconsideración del costosísimo proyecto de televisión autonómica, etc...).

Ello aparte, un nuevo partido, Unión Democrática de la Región de Murcia (UDeRM), ha anunciado su concurrencia a las elecciones de 2007, con dos temas prioritarios en su oferta electoral: el apoyo a las segregaciones de pedanías y la definición de nuevas estrategias en materia de agua basadas en el Plan Hidrológico Europeo elaborado por el propio líder del partido, Diego de Ramón.

Actividad institucional

Por la que respecta al Ejecutivo regional, la estabilidad del Gobierno Valcárcel, fuertemente respaldado por una sólida mayoría, ha seguido siendo la regla. No empece a lo que decimos el hecho de que durante el año que ahora concluye se haya producido la sustitución de uno de sus consejeros, toda vez que la misma se ha resuelto en el mero cambio de personas, sin arrastrar mayores cambios. Con todo, esa simple sustitución ha comportado un cierto sesgo en la actitud del Gobierno Regional sobre zonas muy sensibles de su proyecto político (en concreto, en medio ambiente), con lo cual sí que requiere alguna consideración, en la que entramos acto seguido.

La sustitución de la que hablamos se ha producido como consecuencia de la dimisión presentada al presidente Valcárcel por el anterior consejero de Industria y Medio Ambiente, Francisco Marqués Fernández, en el último Consejo de Gobierno del mes de marzo. Para justificar su dimisión, el consejero alejó razones personales que efectivamente existían: en concreto, una oferta de la empresa privada. No obstante, puesto que su discutida gestión en medio ambiente había venido suscitando las más acerbas críticas por parte de la oposición y de los grupos ecologistas, no cabe descartar que la clave «más cierta» de dicho relevo haya estado en este desgaste personal que lo estaba siendo también, y mucho, del Gobierno. Máxime, cuando la relativa proximidad de las elecciones autonómicas no aconsejaba mantener una línea de actuación frente a la cual comenzaban a posicionarse tanto la sociedad como las propias instituciones (vid., en el epígrafe anterior, lo que se dice sobre el estudio del CES). En todo caso, el Decreto de la Presidencia nº 7/2006, de 11 de abril, dispuso el cese del anterior consejero de Industria y Medio Ambiente, y el Decreto de la Presidencia nº 8/2006, de igual fecha, resolvió el nombramiento de Benito Mercader León como su sucesor. Con esta elección, el presidente Valcárcel se decantaba, de manera significativa, por una persona joven (Mercader ha sido presidente regional de Nuevas Generaciones), próxima a las ideas de desarrollo sostenible –al menos, más próxima que su predecesor– y pertrechado además de una mayor capacidad de diálogo con la oposición y con los grupos ecologistas. Tal vez por ello su primera decisión importante al frente de la Consejería de Industria y Medio Ambiente haya sido (mayo de 2006) paralizar el polémico y muy contestado anteproyecto de Ley de Conservación de la Naturaleza que el Gobierno Regional estaba preparando. Queda saber si este gesto constituye una reconsideración efectiva de su política medioambiental por parte del citado Gobierno o si, por el contrario, se trata tan solo de un mero movimiento estratégico cara a las próximas elecciones. Pero eso es algo que sólo el tiempo se ocupará de aclarar.

Por lo demás, el nuevo consejero ha renunciado a su escaño en la Asamblea tras producirse su nombramiento (vid. BOARMU de 10 de mayo). Se atiende así al criterio adoptado por Valcárcel al comienzo de la legislatura según el cual, aunque no exista incompatibilidad entre ambos cargos, ninguno de sus consejeros debe tener la condición de diputado regional, fórmula que no deja de tener su cara y su cruz. Su cara –la que seguramente ha llevado al presidente Valcárcel a imponer tal criterio– porque con ello se libera el tiempo de los consejeros de sus complejas obligaciones como parlamentarios. Y su cruz porque en la lógica del régimen parlamentario siempre estuvo la idea de que la presencia de los ministros en la Cámara es la clave que hace posible esa relación de confianza Parlamento-Gobierno que define al modelo. Ello admitido, en el caso murciano esta medida –positiva en lo que acabamos de reconocerle– puede comportar, sin embargo, el negativo de alejar aún más a los miembros del Ejecutivo de un Parlamento que ya tienen de por sí, incluso físicamente, a una distancia considerable.

Por lo que hace a la Administración Regional, pocas novedades y escasamente significativas. Por Decreto nº 197/2006, de 6 de octubre, se ha creado una nueva Comisión Delegada del Consejo de Gobierno, esta vez constituida para la coordinación de las políticas de juventud; y por los Decretos nº 45/2006, de 28 de abril, y nº 75/2006, de 5 de mayo, se ha procedido, respectivamente, a la modi-

ficación de los órganos directivos de la Consejería de Trabajo y Política Social y de la Secretaría General de la Presidencia y Relaciones Exteriores. Los Decretos nº 32/2006 y nº 33/2006 han establecido, a su vez, la estructura orgánica de la Consejería de Economía y Hacienda y de la Consejería de Turismo, Comercio y Consumo.

En la Asamblea Regional, dos únicas novedades exceden del habitual ejercicio de sus funciones; por una parte, la adopción de una Resolución de la Presidencia, de 14 de marzo de 2006, interpretativa del artículo 13.3 del Reglamento parlamentario, mediante la cual se especifica qué diputados pueden tener acceso, y en qué forma, a los documentos en los que se encuentre la información precisa para el ejercicio de sus funciones cuando ésta tenga carácter reservado por afectar a derechos fundamentales; y por otra, la constitución de una Comisión especial para el Pacto del Agua, creada con la intención de recuperar el consenso de la distintas fuerzas políticas de la Región en esta materia. La citada Comisión se creó por Resolución del Pleno de 21 de junio y ha quedado constituida el 29 de dicho mes; sus trabajos se han centrado hasta ahora en la audiencia de determinadas personas relacionadas con dicho objeto; a fecha de 31 de diciembre, su principal revés ha sido la negativa a comparecer del presidente de la Confederación Hidrográfica del Segura por considerar éste que su dependencia orgánica de la Administración central le veda comparecer ante un Parlamento autonómico.

Sobre la reforma del estatuto de autonomía

La *Comisión especial de estudio y valoración para la eventual reforma del estatuto de autonomía*, creada en la Asamblea Regional por Acuerdo de la Cámara de 29 de junio del pasado año, ha continuado durante 2006 sus trabajos. Lo ha hecho siguiendo la misma línea de actuación que ya en 2005 fijara la propia resolución de la Asamblea que la creó. Esa línea de actuación suponía abrir el proceso con una serie de «audiencias a los representantes sociales, económicos, políticos y gubernamentales de la Región, con el fin de que la posible reforma sea lo más participada posible», y a tal parecer se ha ajustado la Comisión en estos últimos doce meses. En 2005 tuvo lugar la comparecencia del consejero de Presidencia, y durante 2006 esa consulta se ha extendido a algunos otros comparecientes. Sin embargo, este mismo modo de actuar ha sido causa de confrontación entre los partidos de la oposición y la mayoría gubernamental. No porque ninguna de ambas partes rechace la técnica de las comparecencias, sino porque una y otra disienten sobre el modo de administrar el tiempo a invertir en tales contactos. Mientras que para la mayoría en el Gobierno el tiempo invertido en estas consultas responde a la lógica necesidad de lograr un *amplio consenso social* –esta es la expresión que se utiliza– en torno a la reforma que se va a acometer, con lo cual su duración no es un dato relevante ni tiene por qué perjudicar al proceso (antes bien, podría beneficiarlo), para la oposición esa dilación expresa la falta de voluntad política del Gobierno Valcárcel a la hora de impulsar la emprendida reforma estatutaria y –en palabras del secretario general del PSRM-PSOE pronunciadas en el acto institucional del Día de la Región– un modo de «situar a Murcia a la cola de las reformas».

Ello al margen (y sin tampoco detenernos más de lo debido en el contenido de las respuestas que los ciudadanos han ido enviando al buzón abierto por la Asamblea Regional en su web, las cuales hablan de acometer por fin la comarcalización de la comunidad, de aprobar el himno regional, de crear las provincias de Cartagena y de Lorca, o incluso de trasladar el Día de la Región del 9 de junio al 12 de julio, fecha del levantamiento cantonal durante la I República), debemos referirnos aquí a algunas de las comparecencias producidas durante 2006 en razón de la relevancia institucional que el criterio expresado en ellas pudiera tener para la reforma en curso.

Con esta intención, cabe recordar que:

El presidente de la Federación de Municipios compareció el 10 de marzo para indicar la conveniencia de incorporar al texto del futuro Estatuto un mayor reconocimiento institucional de los municipios, con expresa mención de sus competencias y de los recursos desde los que éstas deben quedar financiadas; reclamar, tras ello, la elaboración de una *carta de servicios ciudadanos* que garantice un mínimo de prestaciones igual para todos los murcianos, vivan en el municipio en el que vivan; e instar finalmente a que el nuevo Estatuto de Autonomía recoja alguna fórmula que asegure a esta Región igual trato en materia de recursos hídricos que el que se otorgue al resto de las comunidades.

Por su parte, el presidente del Tribunal Superior de Justicia (comparecencia de 31 de marzo) señaló que la reforma debe servir para poner al día el Título III del Estatuto, dedicado a la Administración de Justicia y hoy absolutamente desfasado dado su desajuste con un buen número de normas estatales; y advirtió, acto seguido, que los estatutos de autonomía no pueden ser utilizados como normas de territorialización del poder judicial, ya que dicho poder es estatal y único, pero que eso no significa que no queden portillos significativos a la normativa estatutaria que ésta debe aprovechar; en concreto, consideró posible la previsión de un Consejo de Justicia de la Región de Murcia con funciones consultivas y capacidad de propuesta, más cercano al modelo valenciano que al catalán.

El presidente de la Confederación Regional de Organizaciones Empresariales de la Región de Murcia (comparecencia de 12 de mayo) expresó, a su vez, la actitud empresarial ante el actual proceso de reformas estatutarias, mostrando su preocupación por la unidad territorial –y también económica o de mercado– de la nación española, al tiempo que pedía a la Comisión que pusiera especial cuidado en no ceder a posibles discriminaciones de trato con otras comunidades.

En fin, los representantes de los sindicatos UGT y Comisiones Obreras incidieron en su comparecencia (26 de mayo) en la necesidad de aprovechar la reforma del Estatuto para avanzar en el desarrollo de determinados derechos de carácter social.

Además de las citadas, durante el año que ahora concluye han tenido lugar las comparecencias de los rectores de las universidades, las de los expertos propuestos por las tres formaciones con representación parlamentaria en la Región y, ya dentro del mes de diciembre, las de determinados estamentos de la estructura social de Cartagena a las que nos referiremos en el epígrafe siguiente.

Comunidad autónoma y entidades locales. En particular, sobre la provincialidad de Cartagena

Durante 2006, diversas cuestiones, todas ellas relacionadas con las entidades locales de la Región de Murcia, han cobrado protagonismo en esta Comunidad.

Desde luego, han seguido muy activos los movimientos de determinados núcleos urbanos empeñados en conseguir su segregación como municipios independientes. De hecho, la llamada Coordinadora de los Pueblos de la Región de Murcia por la Descentralización ha llegado a reunir a quince asociaciones de diferentes núcleos vecinales aún integrados en los municipios de Murcia, Cartagena o Lorca (El Palmar, El Raal, Alquerías, Sangonera la Verde, La Manga, El Algar, Cabo Palos, Almendricos...) cuya declarada aspiración es poseer un ayuntamiento propio o, en determinados casos, formar entidades locales menores con cierto poder de decisión. Las dificultades encontradas para impulsar el proceso de segregación (dado que el procedimiento establecido para alcanzarla exige la elaboración de un informe de viabilidad basado en datos que sólo el ayuntamiento del que hoy dependen posee, y que éste no siempre aporta con la fluidez que debiera) son una de las principales causas del malestar expresado por este colectivo al que la proximidad de las elecciones de 2007 y el proceso de reforma estatutaria en curso otorgan hoy un mayor protagonismo.

En otro orden de cosas, el alcalde de Murcia anunció en el Pleno ordinario correspondiente al mes de mayo la constitución de un grupo de trabajo integrado por todos las fuerzas políticas con representación en el municipio a fin de iniciar las tareas que deberán conducir, en su día, a la propuesta de una Ley de Capitalidad.

Al margen de ello, el Grupo Parlamentario socialista ha formulado una moción en la Asamblea Regional en la que insta a las instituciones a que lleven a cabo cuanto antes la *«evaluación y abono de la deuda histórica municipal a favor de los ayuntamientos de la región»*. La moción fue llevada al Pleno de la Cámara de 26 de abril de 2006, y en la discusión parlamentaria de la misma (*Diario de Sesiones del Pleno*, núm. 76, de 26 de abril) quedaron de manifiesto las diferencias de posición que los distintos grupos parlamentarios mantienen todavía sobre este tema. Según la argumentación de sus proponentes, el abono de dicha deuda —reconocida por la Carta de Vitoria de 2004— procede, ya que durante los últimos veintisiete años los Ayuntamientos democráticos han asumido un alto número de tareas que correspondían a otras Administraciones públicas (las denominadas «competencias impropias») sin recibir por ello una compensación económica adecuada; de ahí que la citada moción proponga *«que por parte del Gobierno de la comunidad autónoma, y consensuadamente con las corporaciones locales, se evalúe y en su caso se establezca un procedimiento para la devolución de esa deuda histórica»*. El grupo popular, grupo de la mayoría, está de acuerdo, por su parte, con la procedencia del abono de la mencionada deuda histórica, pero no con que se involucre en su devolución a la Comunidad Autónoma, ya que las competencias por las que se demanda ahora tal compensación o son todavía competencias del Estado o lo fueron durante la casi totalidad de esos veintisiete años, con lo cual es al Estado, y no a la Comunidad Autónoma, a quien le corresponde hacerse

cargo de la misma. En consecuencia, el grupo popular propuso un texto alternativo que fue finalmente aprobado con la lógica abstención de los parlamentarios socialistas. «*La Asamblea Regional de Murcia –dice su texto– insta al Consejo de Gobierno para que a su vez inste al Gobierno de la nación a que, dentro de esta legislatura, cree un fondo de recursos destinados a compensar los gastos denominados impropios de los ayuntamientos*» (BOARMU núm. 104, de 10 de mayo de 2006).

Por último, el presidente Valcárcel propuso a los cuarenta y cinco alcaldes de esta Comunidad crear unas *unidades especiales de seguridad ciudadana* financiadas por la Comunidad Autónoma pero integradas dentro de las distintas policías locales, a fin de sortear con ello la actual falta de competencias autonómicas en materia de policía. Esas unidades, dotadas con 628 nuevos agentes (323, en una primera fase), serían así, en el proyecto del presidente, el germen de la futura policía autonómica. La instrumentación jurídica de dicha operación se ha llevado a cabo a través de los correspondientes convenios celebrados primero con la Federación de Municipios de la Región de Murcia (convenio firmado el 25 de abril) y, dentro del marco así fijado, con cada ayuntamiento en particular (convenios suscritos el 23 de mayo).

Cuestión significativamente reactivada en este tiempo ha sido la de la provincialidad de Cartagena. El paso inicial en dicha dirección lo ha dado el presidente de la Confederación de Organizaciones Empresariales de Cartagena y Comarca (COEC) en el encuentro mantenido el 9 de mayo por la junta directiva de esta organización con el presidente de la Comunidad Autónoma. En ese encuentro, el presidente de los empresarios de Cartagena expresó la aspiración presente de éstos a la biprovincialidad –nunca antes manifestada por ellos de un modo tan claro– y dijo que consideraba necesario replantear en este momento tal cuestión porque así lo aconsejaba el hecho de que ahora se esté comenzando a elaborar en esta Comunidad su nuevo Estatuto de Autonomía. La reacción del Gobierno Regional a dicha propuesta ha consistido, hasta ahora, en mostrar su disposición a someter el tema a un debate sereno, sin comprometer por ello posición alguna oficial o de partido. Por su parte, el PSOE e IU, los sindicatos y la Confederación Regional de Organizaciones Empresariales de Murcia (CROEM) han mostrado su abierta preferencia por la búsqueda de otras vías de descentralización que den satisfacción a las demandas de la comarca de Cartagena sin pasar por la provincia. No obstante, la petición de los empresarios de la ciudad portuaria se ha visto reforzada con el acuerdo adoptado el 30 de junio por el Pleno de la Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Cartagena en el que ésta apoya, asimismo, la biprovincialidad de la Región. En fin, en el turno de comparencias ante la Comisión creada en la Asamblea Regional para entender de la reforma del Estatuto de Autonomía, los representantes de la Confederación de Organizaciones Empresariales de Cartagena, de la Cámara de Comercio de esta ciudad, de su Colegio de Abogados y del colectivo ciudadano «*Cartagena Futura*» han reiterado el 1 de diciembre la reivindicación de la provincia de Cartagena como una de las cuestiones a las que el futuro Estatuto debería dar cumplida respuesta.

Actividad normativa

Leyes

La producción legislativa de 2006 se ha mantenido en los mismos niveles que en los años inmediatamente anteriores. Se han aprobado once normas con rango de ley, las mismas exactamente que en 2004 y 2005, y una más que en 2003. La única diferencia es que ahora son todas leyes en sentido formal, mientras que en los dos años anteriores entre las normas con rango de ley había que contar con sendos decretos legislativos.

Nada hacía presagiar, sin embargo, esta continuidad productiva. Han sido tantos los anuncios de apariciones inminentes de nuevas leyes que parecía que 2006 iba a ser uno de los años más intensos, legislativamente hablando, de la historia de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Entre esas leyes que finalmente no fueron, y que tampoco sabemos si finalmente lo serán en el próximo 2007, antes de la disolución de la Cámara legislativa, cabe citar la ley de conservación de la naturaleza, la de protección del medio ambiente, la de juventud, la de modernización e impulso de la protección de los consumidores y usuarios, la de ciencia, la del sector audiovisual, la de protección integral de las familias, la de fomento y coordinación de la investigación o la de construcción y mantenimiento sostenible de los campos de golf en la Región de Murcia.

Entrando en el terreno de las leyes efectivamente aprobadas durante el presente año, hay que comenzar por destacar el predominio de las leyes de carácter financiero y de las de creación de órganos administrativos. En las primeras nos encontramos, además de las habituales leyes de Presupuestos (Ley 13/2006, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el ejercicio 2007) y de Acompañamiento (Ley 12/2006, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social para el año 2007) y de sus no menos habituales excesos de contenido (por ejemplo, modificación por la Ley de Acompañamiento de la Ley del Consejo Jurídico a fin de permitir la reelección de los Consejeros), con dos leyes con rebajas impositivas. Se trata de la Ley 4/2006, de 26 de mayo, de establecimiento de una bonificación autonómica en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados para determinadas operaciones realizadas por las comunidades de usuarios de agua de la Región de Murcia; y de la Ley 5/2006, de 16 de junio, de modificación de la Ley 4/2003, de 10 de abril, de regulación de los tipos aplicables en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados a las viviendas acogidas al Plan de Vivienda Joven de la Región de Murcia. Las dos han sido dictadas al amparo de la Ley estatal 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.

Por su parte, las leyes de creación de órganos administrativos son cuatro: la 1/2006, de 10 de abril, de creación del Instituto Murciano de Acción Social; la 2/2006, de 10 de abril, de modificación de la Ley 4/2005, de 14 de junio, del Ente público del Agua; la 3/2006, de 8 de mayo, de Creación de la Entidad Pública del Transporte de la Región de Murcia; y la 9/2006, de 23 de noviembre, del Instituto

de Fomento de la Región de Murcia. Dos de ellas (la primera y la tercera) han tenido una tramitación accidentada, pues el Gobierno envió a la Asamblea Legislativa textos deficientes: en el primer caso el texto estaba incompleto, pues no incluía las imprescindibles disposiciones transitorias llamadas a regular el tránsito desde el actual Instituto de Servicios Sociales al Instituto Murciano de Acción Social y en el otro supuesto –el de la Entidad Pública del Transporte– el texto era erróneo, pues lo que se remitió a la Asamblea fue el borrador previo a la fase de consultas a diversos órganos y no el texto actualizado con las correcciones introducidas tras sus informes.

Otro aspecto a destacar de la actividad legislativa de la Comunidad Autónoma de Murcia durante 2006 es el de la preocupación por el tema del abastecimiento de agua, como demuestra el hecho de que tres de las leyes aprobadas recogen esta palabra en su título y se dedican, de una forma o de otra, a hacer frente a su compleja problemática. Se trata, de un lado, de dos de las leyes que acabamos de citar en los párrafos inmediatamente precedentes –Ley 4/2006 sobre bonificación impositiva de ciertas operaciones realizadas por las comunidades de usuarios de agua; y Ley 2/2006 que modifica la ley reguladora del Ente público del Agua–, y, de otro lado, de la Ley 6/2006, de 21 de julio, sobre incremento de las medidas de ahorro y conservación en el consumo de agua en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

El resto de las leyes aprobadas este año tienen un contenido muy variado. Son, siguiendo el orden cronológico de su aprobación, la Ley 7/2006, de 16 de octubre, de modificación de la Ley 9/1984, de 22 de noviembre, reguladora de la iniciativa legislativa popular, de los Ayuntamientos y Comarcas; la Ley 8/2006, de 16 de noviembre, de Sociedades Cooperativas de la Región de Murcia; la Ley 10/2006, de 21 de diciembre, de Energías Renovables y Ahorro y Eficiencia Energética de la Región de Murcia; y la Ley 11/2006, de 22 de diciembre, sobre Régimen del Comercio Minorista y Plan de Equipamientos Comerciales de la Región de Murcia.

Finalmente, hay que dejar constancia en este apartado del intento fallido de modificación del Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia; en concreto de su polémica disposición adicional octava, dedicada a redelimitar los espacios naturales protegidos de la Región que figuraban como tales en la disposición adicional tercera y anexo de la Ley 4/1992, de 30 de julio, de Protección y Ordenación del Territorio de la Región de Murcia. Dicho intento tuvo lugar por medio de una iniciativa legislativa popular llamada de «protección de los espacios naturales de la Región de Murcia» (BOARMU núm. 97, de 10 de marzo) y que fue promovida por José Antonio Pujante, Portavoz de Izquierda Unida de la Región de Murcia, y once personas más, y respaldada por 14.700 ciudadanos. Fue rechazada por la Cámara gracias a la mayoría absoluta del Partido Popular.

Reglamentos

En el ámbito de la actividad reglamentaria –y dejando de lado en este momento los reglamentos internos o autoorganizativos, por haberlos tratado en un apartado anterior– hay que destacar este año el interés que ha suscitado en la Adminis-

tración Regional la temática deportiva y la universitaria. En cuanto al deporte son cuatro las normas aprobadas, todas en la misma fecha, el 27 de octubre de 2006. Se trata del Decreto 220/2006, por el que se regulan las federaciones deportivas de la Región de Murcia; del 221/2006, por el que se regulan los clubes deportivos y entidades de promoción y recreación deportiva de la Región de Murcia; del 222/2006, por el que se regula el Registro de Entidades Deportivas de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia; y del 223/2006, por el que se dictan normas para la aplicación del sistema de acreditación de formación continuada de las profesiones sanitarias.

Respecto de la universidad nos encontramos, en primer lugar, con una norma de gran interés de cara a la implantación del Espacio Europeo de Educación Superior. Nos referimos al Decreto 4/2006, de 3 de febrero, por el que se establece el procedimiento de autorización para la implantación de estudios universitarios oficiales de postgrado en las Universidades de la Región de Murcia, el cual se dicta al amparo de los artículos 8.2 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, 17.1 de la Ley 3/2005, de 25 de abril, de Universidades de la Región de Murcia, y 5 del Real Decreto 56/2005, de 21 de enero, por el que se regulan los estudios universitarios oficiales de postgrado. Las otras normas que cabe citar aquí afectan a los Consejos Sociales de las Universidades públicas de la Región. Son el Decreto 124/2006, de 14 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Social de la Universidad de Murcia; y el Decreto 233/2006 de 10 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Social de la Universidad Politécnica de Cartagena.

El ámbito de los llamados derechos sociales o, mejor, principios rectores de la política social y económica, también ha merecido atención por parte de la Administración Regional, como viene siendo práctica habitual. Se ubican aquí el Decreto 1/2006, de 13 de enero, por el que se regula la creación del registro de Organizaciones de Consumidores y Usuarios de la Región de Murcia, el establecimiento de las normas por las que ha de regirse el mismo, así como la representación y participación de las Organizaciones de Consumidores y Usuarios de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia; el 84/2006, de 19 de mayo, por el que se modifica el Decreto 65/1998, de 5 de noviembre, sobre las ayudas, prestaciones y medidas de inserción y protección social; dos Decretos en materia de sanidad –el 25/2006, de 31 de marzo, por el que se desarrolla la normativa básica estatal en materia de información sobre listas de espera y se establecen las medidas necesarias para garantizar un tiempo máximo de acceso a las prestaciones del sistema sanitario público de la Región de Murcia; y el 223/2006, de 27 de octubre, por el que se dictan normas para la aplicación del sistema de acreditación de formación continuada de las profesiones sanitarias–; y, finalmente, otros dos Decretos en el sector de la vivienda: el 41/2005, de 30 de diciembre, por el que se regulan las actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo en el ámbito de la Región de Murcia para el cuatrienio 2005-2008 y el 192/2006 de 29 de septiembre de modificación parcial del Decreto número 141/2005, de 30 de diciembre, por el que se regulan las actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo en el ámbito de la Región de Murcia para el cuatrienio 2005-2008.

También ha merecido atención normativa, como cabía esperar en una Región como ésta, la agricultura. Se ha aprobado, en primer lugar, el Decreto 13/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueban los Estatutos del Instituto Murciano de Investigación y Desarrollo Agrario y Alimentario; y, en segundo término, el Decreto 198/2006, de 6 de octubre, por el que se atribuye a la Consejería de Agricultura y Agua, nuevas competencias en materia de gasto como Organismo Pagador de los gastos de la Política Agrícola Común correspondientes a los Fondos Agrícolas Europeos: Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER).

Las demás normas reglamentarias afectan a muy diferentes materias. Así tenemos el Decreto 6/2006, de 10 de febrero, por el que se regula la composición, designación y funcionamiento de los tribunales calificadoros de las pruebas selectivas para acceso a la Función Pública Regional; el 8/2006, de 17 de febrero, por el que se regula la inscripción en el registro general del juego de las prohibiciones de acceso a locales y salas de juego y apuestas; el 46/2006, de 28 de abril, por el que se regula la Acreditación y Funcionamiento de las Entidades Colaboradoras de Adopción Internacional y las Instituciones Colaboradoras de Integración Familiar; el 102/2006, de 8 de junio, por el que se aprueban las «Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Suelo Industrial de la Región de Murcia»; el 118/2006, de 30 de junio de 2006, por el que se aprueba la constitución del Colegio Oficial de Ópticos-Optometristas de la Región de Murcia; el 156/2006, de 28 de julio, de creación de la Sociedad Mercantil Regional «Centro de Cualificación Turística, Sociedad Anónima»; y, finalmente, el 197/2006, de 6 de octubre, por el que se crea la Comisión Delegada del Consejo de Gobierno para la coordinación de políticas de juventud y el desarrollo de planes estratégicos en la materia.

Relaciones de colaboración y de conflicto

Conflictividad no jurisdiccional: El agua. El término «levante», ¿conflicto identitario?

El agua: 2006 ha sido un año de extremada sequía. Ello ha motivado, como es lógico, tensiones de una redoblada crudeza tanto con el Gobierno central –en particular con el Ministerio de Medio Ambiente– como con aquellas comunidades implicadas en cuencas de las que pudiera recibirse alguna transferencia de agua, sobre todo con la Comunidad castellano-manchega a causa de su oposición a que se haga cualquier trasvase del Tajo al Segura. En este contexto, cobra sentido la constitución en la cuenca del Segura de un «Comité de Crisis» integrado por representantes de organizaciones empresariales, sindicatos, comunidades de regantes y organizaciones agrarias, el cual el 14 de septiembre consiguió mantener incluso una reunión en el Congreso de los Diputados con la Vicepresidenta Primera del Gobierno, acompañada de las Ministras de Agricultura y de Medio Ambiente, a fin de obtener del Gobierno central, amén de determinadas ayudas, el compromiso de adoptar ciertas medidas.

No obstante, si dejamos aparte tales tensiones y nos atenemos a los aspectos documentales del tema, debemos decir que el conflicto del agua se ha vivido du-

rante 2006 en la Comunidad Autónoma de Murcia en clave estatutaria. Son las noticias que sucesivamente han ido llegando a esta Comunidad sobre la literalidad de determinadas cláusulas referidas al agua incluidas en los nuevos estatutos de autonomía y en los proyectos de estatuto en curso de elaboración por otras comunidades, las que han motivado un notable clima de alarma tanto en la sociedad como en las instituciones autonómicas murcianas. Esta alarma la ha suscitado, en primer lugar, el artículo 117 del Estatuto de Cataluña, al que (sin perjuicio de las profundas correcciones que introdujera en su texto el Parlamento español) esta Comunidad ha respondido planteando un recurso de inconstitucionalidad del que damos cuenta después. Y la han prolongado más tarde determinados enunciados incluidos en el Proyecto de Estatuto de Autonomía para Aragón (así, el mandato que su artículo 19.2 hace a los poderes públicos aragoneses para que «*velen especialmente para evitar cualquier transferencia de aguas*», o la reserva de dicho recurso para uso exclusivo de los aragoneses que el Proyecto concreta y cuantifica incluso en 6.550 hectómetros cúbicos), a los que hay que unir esas dos menciones contenidas en el Proyecto de Estatuto para Castilla-La Mancha, una de las cuales condiciona cualquier transferencia de agua que guarde conexión con su territorio a la existencia de un «*informe previo y determinante*» de esta Comunidad, mientras que la otra intenta ponerle fecha de caducidad al trasvase Tajo-Segura.

A tales envites estatutarios han respondido las autoridades autonómicas de la Región de Murcia con argumentos jurídicos y de oportunidad en cuantos foros han tenido la posibilidad de hacerlo. No obstante, la posición oficial de esta Comunidad ha quedado fijada fundamentalmente (sobre todo por lo que respecta al enfrentamiento con Castilla-La Mancha) en la «*Declaración institucional en defensa del trasvase Tajo-Segura, eje fundamental en la supervivencia y desarrollo de la Región de Murcia*» adoptada, con el respaldo unánime de todos los grupos parlamentarios, por la Asamblea Regional en su sesión de 8 de noviembre de 2006. En su texto, del que se ha dado traslado al Gobierno de la nación y a las Cortes Generales, tras hacer constar que detrás de tal acuerdo están, respaldándolo, las dieciocho organizaciones integradas en el denominado «Comité de crisis», es decir, la práctica totalidad de la sociedad murciana, se dice que la inclusión en el articulado del Proyecto de Estatuto de Castilla-La Mancha de una eventual fecha de caducidad para el trasvase Tajo-Segura constituye una «*grave amenaza*» para la Región de Murcia, y se argumenta sobre su inconstitucionalidad, recordando que la competencia exclusiva sobre las aguas la tiene el Estado cuando éstas discurren por más de una comunidad autónoma, razón por la cual se concluye exigiendo al Estado central que no de cabida a solicitudes de este tipo.

El Grupo Parlamentario Socialista, por su parte, ha intentado articular desde la oposición una respuesta normativa al mencionado riesgo de cancelación del trasvase del Tajo al Segura. La fórmula ideada a tal fin ha consistido en depositar en la Asamblea Regional, con fecha 27 de octubre (vid. BOARMU. Núm. 119, de 31 de octubre), una propuesta planteada como «*Estímulo de la iniciativa legislativa del Gobierno de la nación*», con base en los artículos 147 del Reglamento de la Cámara y 87.2 de la Constitución española. Su intención es que, a iniciativa de la Asamblea Regional, el Gobierno central presente en las Cortes un proyecto de ley para incorporar a la Ley 10/2001, del Plan Hidrológico Nacional, una disposición adicional nueva que –como forma de blindaje de su posición

actual— asegure a las comunidades receptoras su previo y necesario consentimiento a cualquier modificación que se intente en la legislación que prevé transferencias de recursos hídricos a su favor. El texto propuesto para esa disposición adicional es el siguiente: *«La modificación de leyes que incluyan previsión de transferencias de recursos hídricos entre ámbitos territoriales de distintos planes hidrológicos de cuenca, cuando la transferencia se haya tenido en cuenta dentro de los recursos disponibles en el plan hidrológico de la cuenca receptora, requerirá informe preceptivo y acuerdo vinculante de las comunidades autónomas en las que territorialmente se aplique el mencionado plan hidrológico».*

A finales de diciembre, el Grupo Parlamentario popular ya ha advertido que se opondrá a dicha iniciativa, y que, a tal efecto, presentará una enmienda a la totalidad en la que pedirá a la Cámara que declare que *«no ha lugar a deliberar»* sobre la misma. Las razones del grupo mayoritario en este punto, aparte de las obvias consistentes en no permitir que la oposición se apunte un tanto en materia tan sensible para la ciudadanía, apuntan a señalar lo inconsecuente que resulta mantener frente a otras comunidades la inconstitucionalidad del blindaje autonómico de competencias que pertenecen al Estado y, a la vez, utilizar las mismas fórmulas de blindaje —exigencia de un informe incluso vinculante— que se censuran a otros. No cabe olvidar que la propia Comunidad Autónoma de Murcia tiene planteado en este momento ante el Tribunal Constitucional algún recurso de inconstitucionalidad en el que razona de manera distinta a la que, según acabamos de ver, subyace a dicha propuesta.

El término «levante» ¿conflicto identitario?

En los primeros días de diciembre, la Sección de Lengua y Literatura Valencianas de la Real Academia de Cultura Valenciana ha adoptado un acuerdo en virtud del cual ha requerido a la Real Academia Española de la Lengua para que elimine de su diccionario la tercera acepción del término «levante» (según la cual significa *«nombre genérico de las comarcas mediterráneas de España, y especialmente las correspondientes a los antiguos reinos de Valencia y Murcia»*) por considerar que dicho uso *«no se ajusta a la realidad actual de los valencianos»*, *«legítima un término absolutamente despersonalizador de nuestra idiosincrasia al eliminar 'Valencia', 'valenciano' o 'valenciana' del discurso de los hablantes»*, es además impreciso pues tales regiones sólo son «levante» vistas desde el centralismo madrileño (mirando —dice el texto— desde las Islas Baleares, «levante» sería Italia) y, en cualquier caso, desconoce previos informes en los que ya se explicitaba que este término *«es peyorativo y ofensivo para el pueblo valenciano»*.

La inclusión de esta noticia en la prensa de la Comunidad Autónoma de Murcia (vid. por todos *«La Verdad»* de los días 9 y 10 de diciembre) ha motivado en la ciudadanía murciana una reacción de sorpresa —también de rechazo— que merece ser recogida aquí, aunque sólo sea para aclarar de inmediato que la Real Academia de Cultura Valenciana, autora de dicha propuesta, es una sociedad privada muy distinta de la Academia Valenciana de la Lengua (AVE) a la que acaba de dar reconocimiento estatutario el nuevo Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, lo que priva a tal documento del carácter oficial que, en otro caso, podría tener.

Conflictividad jurisdiccional

Después de bastantes años en los que Murcia se ha caracterizado por ser una de las comunidades autónomas con más baja conflictividad jurisdiccional de todo el país, a partir de 2005 esta Comunidad viene desplegando una mayor actividad –tampoco excesiva– en el terreno de los procedimientos destinados a conocer del control de constitucionalidad de las leyes. Durante el año que ahora concluye, la Comunidad Autónoma murciana ha visto resuelto (sin que el Gobierno de la nación haya tenido que llegar a la interposición del correspondiente recurso) uno de los litigios que el año pasado le enfrentó al Estado en razón del contenido de una de las leyes aprobadas por la Asamblea Regional, al tiempo que –en sentido inverso– ha debido comparecer ante el Tribunal Constitucional para plantear un nuevo recurso de inconstitucionalidad referido al mismo objeto –la batalla legal y estatutaria por el agua– sobre el que ya penden ante dicho Tribunal otros contenciosos entre el Estado y esta Comunidad Autónoma.

El primero de los casos mencionados alude al Acuerdo alcanzado por las partes el 5 de abril de 2006 en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Murcia a la que el Estado había recurrido el año anterior para evitar llegar al planteamiento de la correspondiente demanda contra los artículos 6.5 a), 12 d), 17.2 y 9 bis de la Ley 6/2005, de 16 de mayo, de modificación de la Ley de Puertos de la Región de Murcia. Como consecuencia de las negociaciones previas llevadas a cabo por el Grupo de Trabajo constituido para superar las diferencias existentes entre ambas partes, la Comunidad Autónoma ha aceptado instar de la Asamblea Regional la supresión de la letra a) del artículo 6.5 de la Ley, a la que el Estado se oponía por prever la autorización en el dominio público portuario de ocupaciones e instalaciones destinadas a habitación o residencia en contradicción con lo que permite la legislación estatal. Respecto del nuevo artículo 9 bis introducido por la Ley, ambas administraciones consideran que las diferencias existentes entre ellas pueden ser salvadas si ese precepto se interpreta en el sentido de que el derecho de tanteo a favor del concesionario que dicha norma prevé no puede hacerse efectivo de forma automática, sino que debe estar supeditado siempre a la valoración objetiva que la administración concedente haga de la gestión del concesionario, de forma que el mismo se otorgue excepcionalmente y no redunde en injustificada lesión del principio de concurrencia. En fin, en relación con los artículos 12 d) y 17.2, y por lo que respecta a los plazos de las concesiones, la Comunidad Autónoma murciana se ha comprometido a incorporar en el desarrollo reglamentario de la Ley una referencia expresa a la adscripción prevista en la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, referencia cuyo texto se pacta y se explicita en el punto 1º) de este Acuerdo.

Con fecha 18 de septiembre de 2006, el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Murcia ha interpuesto recurso de inconstitucionalidad frente al artículo 117 («*Aguas y obras hidráulicas*») de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de *Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña*. La citada impugnación se ha dirigido contra los apartados 2, 4 y 5, íntegros, el apartado 1 en su letra c), y el apartado 3, letras a) y c) de dicho precepto. Como quiera que tales normas no invaden expresamente las competencias de la Comunidad Autónoma

de Murcia en materia de aguas, el recurso se ve en la necesidad de comenzar salvando la legitimación activa del Consejo de Gobierno murciano para interponer tal recurso; lo hace recurriendo a la conocida doctrina del Tribunal Constitucional que otorga esa legitimidad a quien pueda mostrar un punto de conexión material entre la ley estatal impugnada y el ámbito propio de los intereses de la comunidad demandante. En el caso presente, la Comunidad Autónoma de Murcia considera que ese punto de conexión existe en la medida en que Murcia pudiera ser beneficiaria de eventuales trasvases del Ebro a la cuenca del Segura que, de prosperar los preceptos impugnados, se verían seriamente impedidos o al menos obstaculizados por las exorbitantes facultades que el Estatuto catalán atribuye a la Generalidad en esta materia. Como argumenta el recurso, Murcia tiene en este momento recurrida también de inconstitucionalidad la Ley 11/2005, de modificación del Plan Hidrológico Nacional, precisamente para defender la posibilidad de tales trasvases.

Entrando ya a considerar las razones en las que la Comunidad Autónoma murciana ha apoyado la declaración de inconstitucionalidad que reclama, su criterio es que:

A) El apartado 1, c) del artículo 117 del Estatuto de Cataluña, que atribuye a la Generalidad la competencia exclusiva sobre la adopción de «*medidas extraordinarias en caso de necesidad para garantizar el suministro de agua*», es inconstitucional porque, con arreglo a los artículos 149.1.22 y 45.2 de la Constitución española, dicha competencia debe considerarse otorgada al Estado (no de otro modo se entiende que el Texto Refundido de la Ley de Aguas y la Ley reguladora del Plan Hidrológico permitan al Estado adoptar determinadas medidas en caso de sequías), al tiempo que ignora que también las entidades locales pueden tomar decisiones adicionales en este terreno, con lo cual lesiona asimismo el principio de autonomía local establecido en los artículos 137 y 140 de la Constitución. En opinión de la comunidad demandante, esa capacidad de reacción de la que el legislador dota al Estado «*debe poder proyectarse sobre todo el territorio nacional, incluidas las cuencas intracomunitarias*», a las que expresamente se refiere la norma impugnada.

B) El apartado 2 del artículo 117, ahora en su integridad, infringe el artículo 149.1.24 de la Constitución al atribuir a la Generalidad competencias ejecutivas sobre el dominio público hidráulico y las obras de interés general, con claro desconocimiento de que el citado precepto constitucional confía al Estado la competencia exclusiva –lo que obviamente incluye la competencia ejecutiva– sobre «*obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una comunidad autónoma*». De ahí –se concluye– que, si son competencia exclusiva del Estado las obras hidráulicas de interés general, su gestión sólo pueda realizarse directamente por los órganos competentes del Ministerio de Medio Ambiente o a través de las Confederaciones Hidrográficas, pudiendo las comunidades autónomas ocuparse de la misma únicamente mediante convenio específico o encomienda de gestión. El citado apartado 2 vulnera, asimismo, el artículo 149.1.22 de la Constitución española porque atribuye competencias ejecutivas a la Generalidad sobre el dominio público hidráulico sin distinción del ámbito territorial de la cuenca al que van referidas, cuando el precepto constitucional citado contiene

una mención de las cuencas intercomunitarias como responsabilidad del Estado difícil de soslayar. La demanda argumenta, en fin, contra la posibilidad de que el artículo 150.2 de la Constitución haya podido servir para instrumentar la transferencia a la Comunidad catalana de las competencias que aquí se cuestionan.

C) Por lo que respecta al apartado 3, letra a) del artículo 117, en el que el Estatuto de Cataluña reconoce a la Generalidad competencia para adoptar «*medidas adicionales de protección y saneamiento de los recursos hídricos y de los ecosistemas*», su inconstitucionalidad se intenta derivar, una vez más, de los artículos 149.1.22 y 45.2 de la Constitución, bajo el argumento de que la competencia autonómica ejecutiva en materia de medio ambiente no puede menoscabar la competencia exclusiva sobre ordenación de recursos hidráulicos que reconoce al Estado el primero de los preceptos citados cuando se trate de cuencas intercomunitarias, lo que significa que el régimen de los caudales ecológicos en tales cuencas ha de ser fijado en su conjunto por el organismo de cuenca hidrográfica a fin de preservar el principio de unidad de cuenca, sin permitir una regulación independiente y privilegiada a ninguna comunidad mediante divisiones artificiales de los ríos por tramos, como parece querer hacer el Estatuto de Cataluña en este punto.

D) Igualmente vulnera el artículo 149.1.22 de la Constitución el artículo 117.3 del Estatuto de Cataluña, en su letra c), al atribuir a la Comunidad Autónoma catalana «*las facultades de policía del dominio público hidráulico*», aunque ello suceda dentro de su ámbito territorial y se añada que se trata de las «*atribuidas por la legislación estatal*», ya que, según el precepto constitucional citado, la facultad de policía está incluida dentro de la competencia exclusiva del Estado de materia de ordenación de los aprovechamientos hidráulicos cuando se trata –como aquí no parece excluirse– de las cuencas supracomunitarias.

E) Por su parte, la obligatoriedad con la que el artículo 117.4 del Estatuto de Cataluña establece la exigencia de que la Generalidad deba emitir un informe preceptivo para cualquier trasvase que incida en su ámbito territorial, infringe –en el criterio de la Comunidad Autónoma murciana– lo previsto en los artículos 14, 105.1, 138.1, 138.2, y 149.1.22 de la Constitución española. En síntesis, es así porque, por esta vía, la Comunidad catalana se autoatribuye un derecho singular de participación en la elaboración de las decisiones estatales relativas a trasvases, que no debería corresponder fijar al Estatuto sino a la legislación sectorial sobre la materia –en este caso, a la legislación de aguas– dentro del marco de previsiones planteadas con una mayor y más coherente generalidad.

F) En fin, el apartado 5 del tantas veces citado artículo 117 es, asimismo, inconstitucional por remitir a mecanismos bilaterales Estado-Generalidad los trasvases que pasen o finalicen en Cataluña provenientes de territorios fuera del ámbito estatal español. Ello vulnera el artículo 149.1.3 de la Constitución española que declara las «*relaciones internacionales*» competencia exclusiva del Estado, al ser los trasvases transfronterizos una materia por principio internacional. Desde otro ángulo, la citada regulación lesiona el artículo 14 del texto constitucional al dejar vinculado un proyecto de trasvase que perfectamente puede afectar a varias comunidades autónomas a simples compromisos bilaterales establecidos, por prescripción estatutaria, entre el Gobierno central y una de ellas.

Relaciones de colaboración. Convenios

Una vez más, cabe subrayar la existencia de formas de relación de claro contenido cooperador que, pese a tener una trascendencia considerable y a ser producto de contactos tenidos entre las partes, no se formalizan de manera documental, con lo cual acaban por no tener reflejo –o por tener un reflejo difícil– en esta parte del *Informe*. Por lo que hace al año que nos ocupa, tal es el caso, por ejemplo, de la reunión celebrada en el mes de febrero entre el presidente Valcárcel y el presidente Rodríguez Zapatero, en la que se concretó nada menos que el compromiso –no documentado– del Gobierno central sobre la forma y cuantía en la que deberá producirse la compensación a la Comunidad Autónoma de Murcia por la pérdida de fondos europeos. En el epígrafe siguiente intentamos dar noticia de ello. Y lo mismo sucede, aunque con un formato distinto, con las presumibles gestiones informales habidas entre el Gobierno murciano y la Comunidad Autónoma de Andalucía para conseguir que, tras anunciar el portavoz del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia hacia la mitad de mayo que su Gobierno tenía la intención de impugnar la constitucionalidad del Estatuto de Autonomía andaluz si éste persistía en su intento de considerar a la cuenca hidrográfica del Guadalquivir como una cuenca intracomunitaria pese a transcurrir parte de ella por el territorio de otras comunidades, Murcia entre ellas, un par de meses después la Comunidad Autónoma de Murcia haya pasado a considerar la cuestión de manera distinta y acepte tal solución, siempre que se integre en los órganos de la Confederación Hidrográfica correspondiente a representantes de las comunidades afectadas.

Viniendo al terreno de la actividad convencional desplegada por la Comunidad Autónoma de Murcia durante 2006, ésta vuelve a reproducir las notas que le son habituales: no existen convenios de colaboración de carácter horizontal, los verticales o celebrados con el Estado se mantienen –por número y por contenido– en las coordenadas de años anteriores y, entre los así contraídos, merece ser destacados los siguientes: Desde luego, el convenio suscrito en Murcia el 23 de enero de 2006 entre el Ministerio de la Vivienda y la Comunidad Autónoma de Murcia a través de su consejero de Obras Públicas, Vivienda y Transportes para la aplicación del Plan Estatal 2005-2008 dirigido a facilitar el acceso de los ciudadanos a la vivienda, problema que –como en tantos otros lugares– suscita hoy una preocupación muy alta en esta Comunidad Autónoma; en el anexo I del convenio se especifican, en número de viviendas, las actuaciones a financiar, siendo el total previsto de 18.006 actuaciones (viviendas más suelo). Junto a él, cabe mencionar el convenio firmado el 1 de junio de 2006 entre la Consejería de Industria y Medio Ambiente y el Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía, mediante el cual se instrumentan en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Murcia las actuaciones contempladas en el Plan de Energías Renovables. También, por su importancia para la *sociedad de la información* y por el alto montante de la financiación que prevé, merece ser destacado el convenio suscrito el 28 de septiembre de 2006 por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio y la Consejería de Industria y Medio Ambiente para el desarrollo del *Plan Avanza* por el que España atiende a las recomendaciones de la Comisión Europea sobre el Desarrollo de la Sociedad de la Información y de la Convergencia con Europa.

En fin, el 20 de noviembre de este año el presidente Valcárcel ha mantenido en Madrid una entrevista con el ministro del Interior, Pérez Rubalcaba, en la que este último se ha comprometido a iniciar los contactos pertinentes para suscribir un acuerdo sobre seguridad ciudadana en la Región de Murcia.

La Comunidad Autónoma de Murcia y la Unión Europea

Durante el año 2006, a la Comunidad Autónoma de Murcia le ha correspondido participar por primera vez en los Consejos de Ministros de la Unión Europea representando la posición española. En esta ocasión, por decisión adoptada durante el mes de febrero en la Conferencia sectorial de Medio Ambiente entre los consejeros de las diecisiete comunidades autónomas y la ministra del ramo, ha sido el consejero de Industria y Medio Ambiente de la Región de Murcia el que ha asumido la portavocía de la posición común española en la reunión del Consejo de Ministros de Medio Ambiente de la Unión Europea celebrada en Luxemburgo los días 26 y 27 de junio. Para concordar esa posición, tuvo lugar en Murcia, el día 15 de junio, una reunión preparatoria en la que participaron representantes de las consejerías de las diecisiete comunidades.

Una manifestación más de la participación de esta Comunidad en las actividades de la Unión Europea ha sido la aprobación el 26 de abril de 2006 por el Pleno del Comité de las Regiones del Dictamen sobre catástrofes naturales (sequías, inundaciones e incendios) elaborado y defendido por el presidente Valcárcel, en el cual se apoya la creación de un Observatorio Europeo de la Sequía y la Desertización.

En otro orden de cosas, entre los días 25 y 27 de octubre de 2006 Murcia, ha sido sede de la XXXIV Asamblea General de la Conferencia de Regiones Periféricas Marítimas de Europa (CRPM), a la que han asistido delegaciones de las 155 regiones miembros de dicha organización. La XXXIV Asamblea ha estado presidida por Claudio Martini, y a sus sesiones han asistido la Comisaria Europea responsable de Política Regional, Danuta Hübner, y el presidente del Comité de las Regiones, Michel Delebarre. La especial significación de este encuentro tiene que ver con el hecho de que en el año próximo, en el 2007, se vaya a iniciar la programación de la Unión Europea para el nuevo periodo 2007-2013; esta circunstancia hace doblemente interesante que las regiones periféricas marítimas de Europa, con visibles intereses comunes, refuercen su cohesión y hagan converger sus demandas cara a dicha programación. Los temas fundamentalmente abordados durante la Asamblea han sido la inmigración (respecto de la cual el presidente de la Comunidad Autónoma de Murcia y el presidente de la Comunidad Autónoma de Canarias han insistido en la necesidad de incrementar los fondos europeos que permitan frenar la oleada migratoria), el cambio climático, el empleo y la competitividad dentro del marco de la sostenibilidad, y la propuesta de medidas para lograr un mayor control de la seguridad en los buques, cuestión sobre la que la Asamblea aprobó un documento puntual de respuesta a la Política Marítima Integrada de la Unión Europea. Por razones obvias, el tema del reparto de fondos europeos para el periodo 2007-2013 estuvo permanentemente presente en el trasfondo de todos los debates, así como en los

contactos habidos entre los representantes de las distintas regiones y la Comisaría Europea de Política Regional, señora Hübner. En el transcurso de estas sesiones, el presidente de la Comunidad Autónoma de Murcia, Ramón Luis Valcárcel, fue reelegido vicepresidente de la CRPM.

Conocida es la importancia que para la Comunidad Autónoma murciana tuvo la imposibilidad de encontrar a fines de 2005 (en el complicado acuerdo sobre el presupuesto europeo para el período 2007-2013 alcanzado en Bruselas los días 16 y 17 de ese año) algún tipo de moratoria o paliativo que mitigara la pérdida de la cualidad de Región Objetivo 1 y, con ella, de buena parte de los fondos europeos que Murcia venía percibiendo durante el período 2000-2006. En concreto, la Comunidad dejará de percibir en esta nueva etapa los fondos de cohesión y, aunque siga recibiendo los fondos estructurales, la cuantía de las cantidades asignadas a la misma para el período 2007-2013 se cifra en 764 millones de euros, aproximadamente unos mil millones por debajo de los 1.752 que percibió a lo largo del período anterior. Esa situación llevó al presidente del Gobierno a reconocer en el Congreso de los Diputados que determinadas comunidades (en concreto, Murcia y Asturias) habían quedado sensiblemente perjudicadas por dicho acuerdo, y a adquirir con ellas, en consecuencia, el compromiso de arbitrar medidas compensatorias para las mismas. Eso es lo que ha motivado que, venidos ya al año 2006, el presidente Valcárcel haya solicitado el mismo día 3 de enero una entrevista con el presidente Rodríguez Zapatero a fin de estudiar y concretar en ella el alcance de tales compensaciones. La citada entrevista tuvo lugar el 21 de febrero y en el curso de la misma el Gobierno central se comprometió a compensar a la Comunidad de Murcia con 450 millones de euros, cantidad que deberá salir de los fondos estructurales que reparte el Gobierno y del llamado fondo tecnológico. El presidente Valcárcel expuso, con todo, en esa reunión las razones por las que consideraba imprescindible ampliar dicha cifra, sin que tal requerimiento redundara en una revisión de lo ofertado, con lo cual esa fue finalmente la cantidad concordada. Hacia octubre de 2006, la Comunidad había recibido 174 millones de euros con cargo a esa cifra, quedando por percibir 276 para completar los 450 comprometidos en febrero por el Gobierno de Rodríguez Zapatero.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición de la Cámara por Grupos Parlamentarios

Total diputados: 45

Composición por Grupos entre el 1-I-2006 y el 31-XII-2006:

Grupo parlamentario popular: 28

Grupo parlamentario socialista: 16

Grupo parlamentario mixto (IU): 1

Estructura del Gobierno

Entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2006:

Presidente: Ramón Luis Valcárcel Siso (PP).

Número de Consejerías: 9

Presidencia: Fernando de la Cierva Carrasco.

Economía y Hacienda: Inmaculada García Martínez.

Educación y Cultura: Juan Ramón Medina Precioso.

Agricultura y Agua: Antonio Cerdá Cerdá.

Sanidad: María Teresa Herranz Marín.

Trabajo y Política Social: Cristina Rubio Peiró.

Industria y Medio Ambiente: Francisco Marqués Fernández (cese, 11 de abril), Benito Javier Mercader León (nombramiento, 11 de abril).

Obras Públicas, Vivienda y Transportes: Joaquín Bascuñana García.

Turismo, Comercio y Consumo: José Pablo Ruiz Abellán.

Secretaría General de la Presidencia y Relaciones Externas (rango de consejero): José Antonio Ruiz Vivo.

Tipo de Gobierno

Mayoritario

Partido y número de parlamentarios que le apoyan: PP, 28 diputados.

Composición del Gobierno: Homogéneo (PP).

Cambios en el Gobierno

Por Decreto de la Presidencia nº 7/2006, de 11 de abril, ha cesado, a petición propia, como consejero de Industria y Medio Ambiente, D. Francisco Marqués Fernández. En su lugar ha sido designado, por Decreto de la Presidencia nº 8/2006, de igual fecha, D. Benito Javier Mercader León.

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

No ha habido

Mociones de Reprobación

No ha habido

Debates y resoluciones más importantes

Debate sobre la actividad del Ente Público del Agua, la gestión de sus recursos y las prioridades de abastecimiento. Comparecencia del consejero de Agricultura y Agua, a solicitud del grupo socialista. (*Diario de Sesiones del Pleno, núm. 72; sesión de 8 de marzo de 2006*).

Debate sobre el Plan Regional de Seguridad Ciudadana 2006-2016 y el proyecto de creación de las Unidades especiales de seguridad ciudadana. Comparecencia del consejero de Presidencia, a petición propia. (*Diario de Sesiones del Pleno, núm. 78; sesión de 10 de mayo de 2006*).

Debate sobre situación actual del proyecto de construcción del Aeropuerto regional. Comparecencia del consejero de Obras Públicas, Vivienda y Transportes, a petición propia. (*Diario de Sesiones del Pleno, núm. 81; sesión de 14 de junio de 2006*).

Debate sobre la actuación política del Consejo de Gobierno (*Debate sobre el estado de la Región*) a cuya celebración obliga el artículo 170.1 del Reglamento de la Cámara. Los temas fundamentalmente abordados en el mismo fueron el crecimiento económico y las exigencias del desarrollo sostenible, la seguridad ciudadana, la educación y la investigación, el agua, la merma de los fondos estructurales a recibir desde Europa, el empleo, la acción social en diversos ámbitos y la sanidad. Como consecuencia de este debate fueron presentadas diversas propuestas de resolución, diecisiete de las cuales fueron aprobadas. De algunas de ellas damos cuenta en este mismo lugar. (*Diario de Sesiones del Pleno, núm. 82; sesión celebrada los días 20 y 21 de junio de 2006*).

Debate sobre el segundo Pacto para la Estabilidad en el Empleo 2007-2010. Comparecencia de la consejera de Trabajo y Política Social. (*Diario de Sesiones del Pleno*, núm. 84; sesión de 20 de septiembre de 2006).

Debate sobre el Plan director para el desarrollo de los sectores de alta tecnología de la Región. Comparecencia del consejero de Industria y Medio Ambiente. (*Diario de Sesiones del Pleno*, núm. 87; sesión de 25 de octubre de 2006).

Declaración institucional en defensa del trasvase Tajo-Segura. (*Diario de Sesiones del Pleno*, núm. 88; sesión de 8 de noviembre de 2006).

Moción de 15 de febrero de 2006, por la que la Asamblea Regional insta al Gobierno Regional para que recabe a su vez del Gobierno de la nación que autorice a la Comunidad Autónoma a realizar las obras necesarias a fin de hacer efectivo el banco de agua que se prometió a la Cuenca del Segura desde el Ebro. (*BOARM*, núm. 95, de 22 de febrero de 2006).

Moción de 22 de febrero de 2006, por la que la Asamblea Regional insta al Consejo de Gobierno a que emplee todos los medios en el ámbito de sus competencias para evitar el cierre del Hospital de la Cruz Roja en Cartagena (*BOARM*, núm. 96, de 6 de marzo de 2006).

Moción de 29 de marzo de 2006, por la que la Asamblea Regional exige al Gobierno central que proceda inmediatamente al desbloqueo del proyecto relativo al nuevo aeropuerto internacional de la Región de Murcia. (*BOARM*, núm. 102, de 25 de abril de 2006).

Moción de 29 de marzo de 2006, por la que la Asamblea Regional insta al Consejo de Gobierno a la aprobación definitiva de la Estrategia Forestal de la Región de Murcia. (*BOARM*, núm. 102, de 25 de abril de 2006).

Moción de 29 de marzo de 2006, por la que la Asamblea Regional insta al Consejo de Gobierno a que acelere los trabajos de elaboración del Proyecto de Ley de la Ciencia y la Tecnología de la Región de Murcia. (*BOARM*, núm. 102, de 25 de abril de 2006).

Moción de 26 de abril de 2006, por la que la Asamblea Regional insta al Consejo de Gobierno para que a su vez inste al Gobierno de la nación sobre evaluación y abono de la «deuda histórica» a favor de los ayuntamientos de la Región. (*BOARM*, núm. 104, de 10 de mayo de 2006).

Moción de 26 de abril de 2006, por la que la Asamblea Regional insta al Consejo de Gobierno a que exija al Gobierno de España que compense a la Región de Murcia por la pérdida de fondos estructurales FEDER para la financiación de las universidades públicas. (*BOARM*, núm. 104, de 10 de mayo de 2006).

Moción de 10 de mayo de 2006, por la que la Asamblea Regional insta al Consejo de Gobierno para que a su vez inste al Gobierno de la nación a que solucione las graves carencias que existen en el Proyecto de Ley Orgánica de Educación, que dificultarán la calidad, la libertad y la vertebración del sistema educativo. (*BOARM*, núm. 105, de 25 de mayo de 2006).

Moción de 31 de mayo de 2006, por la que la Asamblea Regional insta al Consejo de Gobierno a potenciar los sistemas telemáticos de presentación de declara-

raciones tributarias. (*BOARM. núm. 107, de 14 de junio de 2006*).

Resolución de 21 de junio de 2006, por la que la Asamblea Regional acuerda crear una Comisión Especial de Estudio con el encargo de que eleve al Pleno un dictamen que contenga un nuevo proyecto de Pacto del Agua de la Región de Murcia que tenga como base el aprobado en 1994 y en el que se elabore una estrategia permanente para la defensa del Trasvase Tajo-Segura. (*BOARM. núm. 109, de 29 de junio de 2006*).

Resolución de 21 de junio de 2006, por la que la Asamblea Regional insta al Consejo de Gobierno a que demande de la Administración del Estado el compromiso sobre un Acuerdo por la Seguridad Ciudadana en la Región de Murcia, que con carácter plurianual garantice un aumento de agentes de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado en la Región. (*BOARM. núm. 109, de 29 de junio de 2006*).

Resolución de 21 de junio de 2006, por la que la Asamblea Regional insta al Consejo de Gobierno a elaborar y aprobar un Proyecto de Ley de los Derechos y Deberes de los Usuarios del Sistema Sanitario de la Región. (*BOARM. núm. 109, de 29 de junio de 2006*).

Resolución de 21 de junio de 2006, por la que la Asamblea Regional insta al Consejo de Gobierno a que apruebe el Plan Director para el Desarrollo de los Sectores de Alta Tecnología en la Región de Murcia. (*BOARM. núm. 109, de 29 de junio de 2006*).

Resolución de 21 de junio de 2006, por la que la Asamblea Regional insta al Consejo de Gobierno a que remita a la Cámara el Proyecto de Ley de Cooperación Internacional de la Comunidad Autónoma de Murcia e inicie inmediatamente después la elaboración del Plan Director de Cooperación al Desarrollo para su posterior debate y aprobación por la Asamblea. (*BOARM. núm. 109, de 29 de junio de 2006*).

Resolución de 21 de junio de 2006, por la que la Asamblea Regional insta al Gobierno Regional para que elabore el Libro Blanco del Sector Audiovisual de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. (*BOARM. núm. 109, de 29 de junio de 2006*).

Moción de 20 de septiembre de 2006 por la que la Asamblea Regional solicita al Consejo de Gobierno que inste al Gobierno de la Nación para que instale el Sistema Integrado de Vigilancia Exterior (SIVE) en la costa de la Región de Murcia a fin de controlar el tráfico ilegal de personas por mafias sin escrúpulos. (*BOARM. núm. 115, de 28 de septiembre de 2006*).

Moción de 20 de septiembre de 2006 por la que la Asamblea Regional insta al Consejo de Gobierno para que proceda a la modificación del mapa sanitario de determinadas áreas. (*BOARM. núm. 115, de 28 de septiembre de 2006*).

Declaración institucional sobre la situación de la empresa Española del Zinc, S. A., de Cartagena. (*BOARM. núm. 129, de 21 de diciembre de 2006*).

Reformas del Reglamento Parlamentario

No ha habido

Normas interpretativas y supletorias del Reglamento

Resolución de la Presidencia de la Asamblea Regional, de 14 de marzo de 2006, interpretativa del artículo 13.3 del Reglamento en lo relativo al derecho de los diputados a obtener la información precisa para el desarrollo de sus funciones, cuando los documentos en los que dicha información se contiene tengan carácter reservado por afectar a derechos fundamentales constitucionalmente garantizados a sus titulares. La Resolución especifica qué diputados pueden acceder a tal información y la forma en que la misma les debe ser facilitada. (*BOARM. núm. 99, de 22 de marzo de 2006*).

Instituciones similares a Consejo Consultivo, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo

Con atribuciones próximas al Defensor del Pueblo sigue funcionando en la Asamblea Regional la Comisión de Peticiones y Defensa del Ciudadano.

El Consejo Consultivo de la Región de Murcia ha emitido 190 dictámenes a lo largo del presente año, cifra que marca un claro incremento respecto de la del año anterior: 7 de ellas versan sobre anteproyectos de ley, 1 sobre proyectos de decretos legislativos, 32 sobre proyectos de reglamento y 150 sobre reclamaciones que se formulan ante la Administración Regional en concepto de responsabilidad patrimonial y sobre otras cuestiones de la actividad administrativa objeto de su competencia.

Aspectos generales

2006 ha sido un año que ha venido marcado, principalmente, por la tregua indefinida de la organización terrorista ETA, que ha abierto un denominado proceso de paz. La elevada tensión que en torno a esta materia se ha creado a nivel estatal entre las dos grandes fuerzas políticas, PSOE y PP, se ha visto acrecentada en Navarra, sobre todo, por tres datos relevantes: por un lado, por el hecho de si Navarra está incluida o no en la negociación con ETA, por otro, porque el Gobierno de Navarra (principalmente UPN) se ha alineado en este punto dentro de la órbita de la estrategia del PP frente al Gobierno de la Nación, y en tercer lugar, por la cercanía de las elecciones al Parlamento de Navarra del año que viene y la incógnita sobre los pactos políticos postelectorales que el PSN mantendrá y que pueden consistir en una alianza con los nacionalistas para desbancar al actual Gobierno de UPN-CDN.

Además de estos puntos relevantes, el Gobierno de Navarra ha venido cumpliendo con su tarea tanto de promoción legislativa, de la que se ha derivado un elevado número de leyes forales, algunas de ellas importantes por su contenido, como de políticas concretas, con realizaciones en materia de obras públicas y otros sectores.

Por otra parte, el enfrentamiento o falta de colaboración o entendimiento entre los gobiernos y administraciones estatales y navarros son bien patentes, dándose incluso muestras públicas de ello, principalmente en las apariciones en prensa tanto del presidente del Gobierno de Navarra y de sus consejeros como del Delegado del Gobierno.

En todo caso, se ha entrado en una etapa preelectoral muy acusada, donde las posiciones del Gobierno y de los partidos políticos se ven ya en la clave electoral de qué ocurrirá en mayo de 2007, para lo que son esenciales las posiciones mantenidas ahora respecto de los temas cruciales antes enunciados.

De forma algo más extensa procede examinar cada una de estas cuestiones.

El denominado proceso de paz y Navarra

A raíz del comunicado de la organización terrorista ETA en marzo de 2006 de suspensión indefinida de su actividad armada, se iniciaron contactos entre el Gobierno de la nación y esta organización para el final definitivo de las acciones de ETA.

En primer lugar, debe tenerse en cuenta que en Navarra se han producido durante el año 2006 diversos atentados terroristas, además de haberse sufrido las consecuencias de diversos episodios de violencia callejera. Los atentados terroristas más relevantes han sido el 14 de marzo de 2006 en Urdax y el 22 de abril de 2006, ya después de la tregua, con el incendio del comercio de ferretería del concejal de UPN en el Ayuntamiento de Barañain Sr. Mendive. A ello deben unirse los ataques a sedes de juzgados, de partidos políticos y de medios de comunicación.

Además, Navarra se ha visto afectada de forma singular por la cuestión de si la Comunidad Foral es o no una moneda de cambio a fin de que los terroristas dejen definitivamente las armas. Las posiciones son totalmente contrapuestas.

Para el Gobierno de Navarra, Navarra se halla en la mesa de negociación y, por tanto, puede constituir un precio a pagar para el fin del terrorismo de ETA. Además, se denuncian las actuaciones poco claras o ambiguas del presidente Sr. Rodríguez Zapatero, que no ha recibido al presidente del Gobierno de Navarra, y de otros miembros del Gobierno estatal así como la actitud del PSOE y también del PSE, en especial, por haber aceptado reunirse con Batasuna en el País Vasco.

Por el contrario, el Gobierno de la nación, por boca de su vicepresidenta y de varios de sus ministros, ha indicado que Navarra no es moneda de cambio, dado que en todo momento se van a respetar la legalidad y la identidad de Navarra establecidas por la Constitución y el Amejoramiento del Fuero. Es, asimismo, la posición del PSN, cuyo nuevo candidato electoral insiste en la identidad singular de Navarra al margen del País Vasco.

Por su parte, las fuerzas nacionalistas entienden que la posición de UPN y CDN es un chantaje y que no tiene en cuenta que ellos defienden democráticamente otra posición y que estas decisiones deben ser adoptadas libremente por los ciudadanos navarros.

Por último, miembros de Batasuna han señalado que el futuro proceso de Euskadi no se entiende sin Navarra.

El año ha estado jalonado de diversos hitos en este enfrentamiento. Así la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra aprobó, el 3 de abril de 2006, una declaración política sobre el alto el fuego permanente de ETA, con los votos a favor de UPN y CDN, pero sin contar con el apoyo del PSN, que no participó en la votación.

El día 22 de mayo de 2006 el Gobierno de Navarra aprobó un acuerdo rechazando que el presidente del Gobierno del Estado, Sr. Rodríguez Zapatero, inicie un diálogo con ETA.

El mes siguiente, con motivo del debate del estado de la Nación en el Congreso de los Diputados (6 de junio de 2006), fueron rechazadas todas las propuestas de resolución en relación con Navarra presentadas por los diputados del PP y, por el contrario, sí se aprobaron algunas de las presentadas por la diputada de Nafarroa Bai Sra. Barcos.

En este mes de junio el presidente de los empresarios navarros Sr. Ayesa

denunció que continuaban las extorsiones de ETA a empresarios, con el debate de si las misivas extorsionadoras han sido remitidas antes o después de la tregua. En estas fechas se produce la detención de dos empresarios navarros por el pago de extorsiones a ETA, aunque luego fueron liberados por el juez de la Audiencia Nacional.

A finales del mismo mes, en el Pleno del Parlamento de Navarra de 29 de junio de 2006, volvió a reproducirse el enfrentamiento entre el presidente del Gobierno y el PSN con motivo de las preguntas que se le formularon respecto de las negociaciones del proceso de paz.

El debate ha llegado a su culmen a finales de año, con motivo de la presentación por el diputado Sr. Del Burgo de una moción, transformada, dada su ausencia inicial, en proposición no de ley, por la que se pretendía que el Congreso de los Diputados declarara la defensa de la identidad de Navarra. Esta proposición sólo fue apoyada por el PP y, por tanto, resultó rechazada con los votos de los demás grupos parlamentarios, en la sesión plenaria del Congreso de los Diputados del día 19 de diciembre de 2006.

El debate se ha recrudecido asimismo ante las encuestas de los próximos comicios electorales de mayo de 2007, en los que se presenta un panorama en el que UPN y CDN pueden no repetir la mayoría absoluta para formar gobierno, lo que podría abrir paso a un gobierno del PSN junto con los nacionalistas. La posición del candidato electoral del PSN, Sr. Puras, es la de insistir en la identidad de Navarra y en su proyecto de comunidad diferenciada, pero afirmando que va a ganar las elecciones y entonces decidirá con quién va a pactar el futuro gobierno de Navarra. Esta posición del PSN recibe acusaciones por ambos lados que coinciden en que dicha previsión es irreal y discrepan en que, por una parte, UPN y CDN le acusan de tener ya cerrado un pacto con los nacionalistas para el futuro gobierno de Navarra, y por otra, los nacionalistas lo ven como una medida de presión para que el PSN no logre con ellos un gobierno alternativo al actual en 2007 y celebre un pacto con UPN.

La cuestión tiene además retazos de todo tipo, dado que, por ejemplo, vuelve de nuevo a plantearse la creación o no de un órgano común permanente con la Comunidad Autónoma del País Vasco, con posiciones contradictorias, puesto que se manifiestan opuestos al mismo no sólo los actuales socios de Gobierno, UPN y CDN, sino también el PSN, mientras que las fuerzas nacionalistas lo ven como un instrumento válido. Asimismo resurge la cuestión de la supresión o no de la disposición transitoria 4ª de la Constitución, a la que el Consejo de Estado se refiere de forma expresa en su dictamen con motivo de las propuestas de reforma constitucional que le remitió el Gobierno.

El atentado de ETA en el aeropuerto de Barajas el día 30 de diciembre de 2006 abre una nueva etapa, en la que de momento el presidente del Gobierno Sr. Rodríguez Zapatero, ha anunciado la suspensión de los contactos con la banda terrorista ETA. Las consecuencias de este atentado deberán ya analizarse el año que viene.

Las relaciones con el Gobierno de la Nación

La situación de falta de entendimiento o conflicto entre los Gobiernos estatal y navarro ha ido en aumento, no sólo en el plano político sino también en otros aspectos, singularmente en el de las inversiones del Estado en Navarra y en el de las infraestructuras.

Por una parte, el Gobierno de Navarra y los diputados y senadores de UPN/PP sostienen que el Estado ha abandonado a Navarra en materia de inversiones y que los presupuestos generales del Estado de estos años han olvidado a Navarra. Por el contrario, el Gobierno estatal, en especial su representante en Navarra, el Delegado del Gobierno Sr. Ripa y los diputados y senadores del PSN/PSOE, sostienen lo contrario y afirman que el Estado ha mejorado sus inversiones en Navarra y que éstas han crecido en relación con períodos precedentes.

La pugna iniciada el año pasado en torno a la financiación del AVE en su transcurso por Navarra ha cobrado mayor virulencia, dado que el Estado ha aceptado que la misma se efectúe en el País Vasco con cargo al Concierto Económico, mientras que no acepta la misma solución para Navarra, sino que abiertamente se ha negado a admitirla.

Pero, además, todo tipo de realizaciones del Estado o que debieran promover el acuerdo entre los Gobiernos estatal y navarro dan lugar a continuos enfrentamientos verbales o escritos en la prensa entre el Delegado del Gobierno y el presidente Sr. Sanz o alguno de sus consejeros del Gobierno de Navarra: aeropuerto, centro penitenciario, inmigración, violencia de género, etc. No hay materia de competencias compartidas que no sea objeto de discusión entre ambas administraciones públicas.

Basta ver incluso que algunas realizaciones en el ámbito estatal reciben inmediata contestación por parte del Gobierno de Navarra: ley foral de servicios sociales frente a la ley de la dependencia, oficina de inmigración frente a las actuaciones estatales, escolta policial a mujeres maltratadas frente a la política estatal en esta materia.

Incluso la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra adoptó, el 9 de octubre de 2006, con el apoyo de UPN y CDN, una declaración política denunciando las nulas o pocas inversiones del Estado en Navarra o el presidente del Gobierno de Navarra se dirigió por escrito al presidente Sr. Rodríguez Zapatero instándole a la defensa de los intereses de Navarra.

Todo ello es una muestra de un estado de enfrentamiento crispado, que en muy pocas ocasiones recibe un tratamiento diferenciado de serena y pacífica cooperación.

La ejecución del programa de gobierno y el cambio de consejero

El Gobierno de Navarra continúa con gran estabilidad ejecutando su programa de gobierno, principalmente a nivel legislativo y de políticas públicas. En el ámbito legislativo es preciso citar la aprobación de muy importantes leyes for-

les entre las que pueden destacarse las de contratos públicos, seguridad pública, servicios sociales, reformas fiscales y presupuestos generales para el año 2007.

En el ámbito de ejecución cabe resaltar la realización de obras públicas de infraestructuras, viviendas de protección pública, desarrollo de la policía foral, sanidad y asistencia social, etc.

En junio de 2006 el presidente Sr. Sanz procedió al cese del consejero del Departamento de Bienestar Social Sr. Palacios (UPN) y a su sustitución por la Sra. García Malo. Este Departamento era objeto de controversias internas entre los socios de Gobierno (UPN-CDN) y también con las fuerzas políticas de la oposición, lo que provocó que el presidente del Gobierno cesara al consejero Sr. Palacios.

Además, la Cámara de Comptos realizó un informe de fiscalización sobre este Departamento bastante crítico con la labor realizada y con la propuesta de importantes mejoras, lo que a su vez dio lugar a un enfrentamiento entre el Portavoz del Gobierno Sr. Catalán y la Cámara de Comptos. Ello provocó que la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra aprobara una declaración institucional por la que ratificaba su confianza en la Cámara de Comptos (de 6 de noviembre de 2006).

Otros aspectos generales

Reforma estatutaria. En este punto cabe referirse, en primer término, a la posible reforma estatutaria, en nuestro caso, del Amejoramiento del Fuero. La posición de Navarra es de mera observadora del proceso de reforma de los estatutos de autonomía, toda vez que la reforma del Amejoramiento queda ya diferida, al menos, a la siguiente legislatura. El 20 de marzo de 2006 se constató en el Parlamento de Navarra la paralización de esta reforma. Sin embargo, no cabe obviar los importantes trabajos que ha venido realizando la Ponencia parlamentaria sobre Autogobierno desde marzo de 2004.

Vascuence. En materia lingüística, los trabajos de la Ponencia creada al efecto en el Parlamento de Navarra no dieron sus frutos. Sin embargo, ésta ha sido una materia recurrente de debate político. El Gobierno de Navarra encargó un estudio sociolingüístico, relativo principalmente a la Comarca de Pamplona, del que se deduce que determinados municipios desean ser incluidos en la zona mixta. Por otra parte, parece que el Gobierno de Navarra ha adoptado una nueva posición en materia lingüística, para lo que pueden encontrarse diversas causas: 1ª) la oposición parlamentaria, aunque no ha logrado obtener una reforma de la Ley Foral del Vascuence, ha sido machacona en exigir cambios al Gobierno de Navarra en este ámbito; 2ª) los reveses judiciales obtenidos en relación con la aplicación de la Ley Foral del vascuence a las Administraciones Públicas de Navarra; y 3ª) la próxima cita electoral. En este sentido es preciso citar el Acuerdo del Gobierno de Navarra de 18 de septiembre de 2006 (BON de 6 de octubre) que parece iniciar un nuevo proceso más abierto en relación con el vascuence.

Partidos políticos. En cuanto a la actividad de los partidos políticos y sindicatos, hay que referirse a tres aspectos relevantes. En primer término, el PSN ha

designado a su candidato para las próximas elecciones forales de 2007, tras un proceso largo, no exento de episodios críticos, puesto que el primer candidato natural, el secretario general Sr. Chivite, no fue aceptado por la Ejecutiva Federal. El proceso de designación de un nuevo candidato dio lugar a un período de incertidumbre, siendo finalmente designado el portavoz del Grupo Parlamentario Socialista Sr. Puras. En segundo lugar, la coalición Nafarroa Bai se consolida como tal, puesto que los partidos que la forman han logrado un acuerdo para concurrir conjuntamente a las elecciones forales y municipales de 2007. Finalmente, Batasuna, a pesar de su ilegalización como partido político, sigue presente en la vida política, principalmente, por medio de las declaraciones de sus anteriores dirigentes y de la celebración de actos que aparecen reflejados en los medios de comunicación social.

Sindicatos. La crisis en el sindicato UGT llevó a la dimisión de su secretario general Sr. Cabrero y a su sustitución por el Sr. Goyén.

Conflictos laborales. Finalmente, es preciso hacer referencia al conflicto laboral en Volkswagen, empresa de referencia en Navarra, finalmente resuelto en julio de 2006, aunque con una solución al parecer no definitiva. Por encima del conflicto se pasea la sombra del posible traslado de capacidad de producción a otros países o bien la no adjudicación de la fabricación de nuevos modelos de vehículos.

Actividad legislativa

El número de leyes forales aprobadas ha sido alto (un total de 18) y, sobre todo, algunas de ellas tienen una gran relevancia, como las leyes forales de contratos públicos o de servicios sociales. También se ha aprobado una Ley Foral de mayoría absoluta, al menos de forma parcial, la Ley Foral sobre el Registro de Riqueza Territorial y los Catastros.

La mayoría absoluta de la que goza el Gobierno provoca la aprobación de sus proyectos, con la excepción de la retirada de uno de ellos sobre el Consejo Social de la Universidad Pública de Navarra, y el rechazo de las proposiciones de ley foral presentadas por la oposición, con la excepción de la Ley Foral 5/2006 sobre cooperativas de iniciativa social, que es fruto de una iniciativa del Grupo Parlamentario Socialista.

La situación de crispación política ha acentuado el incremento de enmiendas a la totalidad a los proyectos remitidos por el Gobierno, aunque debe advertirse que el Grupo Parlamentario más significado en este punto ha sido el de Aralar, mientras que el PSN sólo lo ha hecho en algunos de ellos. Tres han sido los proyectos de ley foral que han causado mayor oposición, que se revela en el mayor número de enmiendas a la totalidad formuladas, las dos leyes forales de reformas fiscales y tributarias y la ley foral de presupuestos generales de Navarra.

El ámbito al que se ha dedicado la mayor actividad legislativa ha sido el de las materias financieras y tributarias. En primer lugar, se ha aprobado la Ley Foral 17/2006, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para 2007,

tras el rechazo de las enmiendas a la totalidad presentadas por todos los grupos parlamentarios. El Gobierno ha hecho valer su posición de mayoría absoluta para ver aprobado sin problemas su proyecto. Asimismo ha conseguido aprobar las dos reformas fiscales presentadas: por un lado, mediante la Ley Foral 13/2006, de 11 de diciembre, se efectúa una modificación parcial del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas tanto en lo relativo a las tarifas como en cuanto a deducciones fiscales o mínimos exentos y, por otro, en virtud de la Ley Foral 18/2006, de 27 de diciembre, se han modificado diversos impuestos, principalmente el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y el Impuesto de Sociedades, efectuándose una reforma fiscal de bastante calado. Dentro de este epígrafe cabe situar, asimismo, la Ley Foral 12/2006, de 21 de noviembre, del Registro de la Riqueza Territorial y de los Catastros de Navarra, una ley eminentemente técnica, que afecta a materias fiscales y asimismo a la valoración del suelo y regula el sistema inmobiliario de Navarra. Además tiene especial incidencia en la tributación local, por lo que modifica, parcialmente, la Ley Foral de Haciendas Locales, lo que ha obligado a que sea una ley foral de mayoría absoluta. Ya, con una importancia mucho menor, se encuentran la Ley Foral 1/2006, de 3 de marzo, que se limita a aprobar las Cuentas Generales de Navarra de 2004 y la Ley Foral 10/2006, de 4 de octubre, que aprueba un crédito extraordinario para el Departamento de Economía y Hacienda a fin de realizar una aportación a la empresa pública Sonagar.

La materia financiera tiene también influencia en el ámbito local no sólo por la Ley Foral 12/2006, ya citada, sino asimismo por la Ley Foral 3/2006, de 17 de marzo, del Plan Especial en materia de Infraestructuras Locales para el período 2006-2008, que constituye uno de los instrumentos de financiación local por medio de los Presupuestos Generales de Navarra.

Dentro del ámbito administrativo y organizativo destaca, sobremanera, la Ley Foral 6/2006, de 9 de junio, de Contratos Públicos, también de marcado carácter técnico. Esta Ley Foral realiza, de forma anticipada a la legislación estatal, una incorporación decidida y amplia de las directivas comunitarias sobre contratos públicos y crea nuevos sistemas de recurso para hacer eficaz el cumplimiento de sus disposiciones, alcanzando también a las empresas y sociedades de carácter público. Desde otra perspectiva completamente diferente, la Ley Foral 8/2006, de 20 de junio, de Seguridad Pública de Navarra, intenta establecer un sistema generalizado de protección pública, por lo que excede ser un simple complemento de la Ley Foral de Policías de Navarra. Por ello, tiene una especial incidencia en el ámbito local al establecer medios de coordinación y cooperación entre la Policía Foral y las Policías locales de Navarra. En tercer lugar, la Ley Foral 2/2006, de 9 de marzo, del Consejo Económico y Social de Navarra, persigue dar una regulación legal a este órgano consultivo de participación de los agentes sociales, empresarios y sindicatos, siendo una norma puramente organizativa.

La asistencia social ha sido objeto de una de las normas más importantes de este año, la Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre, de Servicios Sociales. Se trata de una ley global e integral, que fija un marco que luego deberá ser desarrollado por la Administración Foral y por las entidades locales, para lo que crea un órgano de coordinación, el Consejo interadministrativo de servicios sociales. Pero,

fundamentalmente, esta Ley Foral pretende realizar un cambio de filosofía sobre los servicios sociales imbuidos antes por la idea de asistencia social prestada de forma cuasibenefactora y configurándolos ahora bajo una nueva concepción como derechos subjetivos de los ciudadanos, que van a verse recogidos en la Cartera de Servicios Sociales. Se han aprobado dos leyes forales sobre el voluntariado, Ley Foral 4/2006, de 4 de abril y Ley Foral 9/2006, de 5 de julio, que son un ejemplo de mala técnica legislativa, puesto que en un breve plazo se modifica la misma cuestión cual es la de la exigencia de seguros para los voluntarios.

El resto de leyes forales obedece a ámbitos muy diferentes. En primer lugar, la Ley Foral 7/2006, de 20 de junio, de Defensa de los Consumidores y Usuarios, viene a regular esta materia, puesto que Navarra carecía de una norma de rango legal, para lo que sigue la estela de la legislación estatal y autonómica precedente. Después, se han aprobado dos leyes de cooperativas: primero, la Ley Foral 5/2006, de 11 de abril, que simplemente adiciona una nueva clase de cooperativa a la Ley Foral 12/1996, de 2 de julio, las de iniciativa social y segundo, la nueva ley general de cooperativas, Ley Foral 14/2006, de 11 de diciembre, de Cooperativas de Navarra, que sustituye completamente a la legislación anterior. Por su parte, la Ley Foral 16/2006, de 14 de diciembre, del Juego constituye también una adecuación y actualización de la anterior ley foral de 1989. Por último, la Ley Foral 11/2006, de 20 de octubre, aprueba un nuevo plan cuatrienal de estadística para los años 2007-2010.

Decretos Forales Legislativos de armonización tributaria

A lo largo del año 2007 se han publicado cuatro decretos forales de armonización tributaria, todos ellos relativos al IVA: Decreto Foral legislativo de armonización tributaria 2/2005, de 26 de diciembre; Decreto Foral legislativo de armonización tributaria 1/2006, de 6 de febrero; Decreto Foral legislativo de armonización tributaria 2/2006, de 2 de mayo; y Decreto Foral legislativo de armonización tributaria 3/2006, de 28 de agosto.

Actividad reglamentaria

La actividad reglamentaria puede ser, de nuevo, calificada como reducida y poco relevante, dado que la mayor parte de los reglamentos son organizativos. Se trata de poner en marcha los órganos previstos legalmente o bien de dotarles de una nueva regulación acorde con lo dispuesto en la Ley Foral de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

En cuanto a la creación o constitución de nuevos órganos de asesoramiento, es preciso citar el Decreto Foral 9/2006, de 6 de febrero, por el que se crea el Consejo Asesor de Derecho Civil de Navarra, el Decreto Foral 65/2006, de 25 de septiembre, sobre el Consejo Asesor del Taxi y el Decreto Foral 75/2006, de 30 de octubre sobre la Comisión de Evaluación Documental. Desde el punto de vista de coordinación de competencias cabe referirse al Decreto 30/2006, de 19 de junio, por el que se crea la Agencia Navarra de emergencias, al Decreto Foral 53/2006, de

31 de julio, de creación de la Comisión mixta para acceso al empleo de discapacitados y el Decreto Foral 91/2006, de 18 de diciembre, por el que se crea la Oficina de Atención a la Inmigración. En desarrollo directo de la Ley Foral de la Administración de la Comunidad Foral se ha dictado el Decreto Foral 61/2006, de 4 de septiembre, sobre unidades administrativas responsables para la atención de quejas y sugerencias, y se han aprobado los estatutos de diversos organismos autónomos a fin de adecuarlos a la Ley Foral citada: Decreto Foral 16/2006, de 10 de abril, referido al Instituto Navarro de Salud Laboral; Decreto Foral 31/2006, de 22 de mayo, relativo al Instituto Navarro de Bienestar Social; Decreto Foral 45/2006, de 3 de julio, sobre el Instituto Navarro de Salud-Osasunbidea; Decreto Foral 77/2006, de 6 de noviembre, relativo al Instituto Navarro de Deporte y Juventud; y Decreto Foral 90/2006, de 18 de diciembre, por el que se crea el Instituto Navarro para la igualdad, modificándose su denominación anterior de Instituto Navarro de la Mujer. A éstas debieran añadirse las modificaciones menores en los estatutos de otros organismos autónomos.

El reglamento más importante es el Decreto Foral 4/2006, de 9 de enero, que desarrolla la Ley Foral de Vivienda. Constituye una norma extensa en la que se recogen diversos aspectos sobre los requisitos de acceso a las viviendas protegidas y además los diversos supuestos de protección pública. Por su parte, el Decreto Foral 5/2006, de 16 de enero, sobre habitabilidad de las viviendas, establece los requisitos mínimos de habitabilidad, modificando la regulación anterior, con lo que ha creado importantes problemas y exigencias de adaptación principalmente para las viviendas de los cascos viejos de los municipios.

En desarrollo de la Ley Foral sobre la Regulación Vitivinícola se ha dictado el Decreto Foral 56/2006, de 16 de agosto.

Por último, en materia de turismo, en continuidad con el desarrollo de la Ley Foral de Turismo, ahora se ha publicado el Decreto Foral 146/2005, de 26 de diciembre, sobre establecimientos hoteleros.

Conflictividad y colaboración

La falta de entendimiento y la crispación de las relaciones con el Estado han provocado diversos incidentes entre el Gobierno de Navarra y el Gobierno del Estado. En este sentido el presidente Sr. Sanz, requirió al ministro de Administraciones Públicas, Sr. Sevilla, la convocatoria de la Junta de Cooperación, que sin embargo no se ha reunido ni una sola vez a lo largo de este año.

Ello no ha impedido la celebración de un convenio de colaboración con el Estado, el Convenio de Colaboración entre el Ministerio de Educación y Ciencia y el Departamento de Educación del Gobierno de Navarra para el desarrollo del programa de inmersión lingüística en inglés para el curso 2005-2006.

Tampoco de esta situación se ha derivado ningún conflicto ante el Tribunal Constitucional interpuesto por el Estado o por la Comunidad Foral.

Sin embargo, sí que se han producido pronunciamientos del Tribunal Constitucional respecto de leyes forales, en concreto, en materia de función pública.

Se han dictado varias sentencias con motivo de cuestiones de inconstitucionalidad planteadas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra sobre el incremento retributivo anual de los funcionarios públicos. En todos estos casos el Estado no interpuso directamente recurso de inconstitucionalidad por motivos del idéntico color político entre los Gobiernos del Estado y de Navarra, aunque procedió a interponer recursos contencioso-administrativos contra la aplicación de las leyes forales de presupuestos de Navarra de diversos años, de los que se derivan estas cuestiones de inconstitucionalidad. Todas ellas han concluido con idéntico resultado de negación de la competencia de Navarra y, por tanto, de anulación de los preceptos de cada ley foral presupuestaria referida al incremento retributivo funcional anual. Se trata de las Sentencias 148/2006, de 11 de mayo, sobre la Ley Foral de Presupuestos generales de Navarra para 1997, 195/2006, de 22 de junio, sobre la Ley Foral de presupuestos generales de Navarra para 1999, y 297/2006, de 11 de octubre, sobre la Ley Foral de presupuestos generales de Navarra para 2001. En definitiva, se estiman las cuestiones de inconstitucionalidad por entender que la regulación foral es contraria a los artículos 149.1.13 y 156.1 CE, sin aceptarse una invocación de los derechos históricos de Navarra que permitiera una flexibilización de la vinculación de Navarra a los límites de la legislación básica estatal.

Por otra parte, se han planteado diversas cuestiones de inconstitucionalidad respecto del sistema «excepcional» de provisión de puestos de secretarios de ayuntamientos (BOE de 4 de enero de 2006 y BOE de 26 de septiembre de 2006). La cuestión estriba en si este procedimiento excepcional previsto en la disposición adicional 1ª, apartado 1º, de la Ley Foral 11/2004, de 29 de diciembre, vulnera lo dispuesto en el artículo 23.2 de la Constitución.

También en esta materia funcional sobre secretarios municipales, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra de 5 de junio de 2006 anuló el Acuerdo del Gobierno de Navarra de 21 de marzo de 2005 sobre programas y baremos para el acceso a secretario de las entidades locales de Navarra y la de 12 de abril de 2006 anuló la Orden Foral 513/2005, de 27 de diciembre, que aprobaba la convocatoria de nuevos habilitados para secretarías municipales.

En materia lingüística, el Tribunal Supremo ha dictado diversas Sentencias (de 5 y 7 de junio de 2006), en las que rechaza los recursos de casación interpuestos por el Gobierno de Navarra contra sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra que habían anulado determinados preceptos del Decreto Foral 372/2000, de 11 de diciembre, sobre el uso del vascuence en las Administraciones Públicas de Navarra y sobre los acuerdos de aplicación del mismo. Además, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra de 13 de octubre de 2006 ha anulado el acuerdo del Gobierno de Navarra que no aceptaba la denominación bilingüe de Estella/Lizarra acordada por el Ayuntamiento de Estella.

Por otra parte, cabe citar las Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra de 20 de julio de 2006 y de 23 de noviembre de 2006 que anulan dos decisiones del Departamento de Educación del Gobierno de Navarra sobre el Proyecto educativo Atlante.

Actividad institucional

El año 2006 se caracteriza, por un lado, por la estabilidad del Gobierno de Navarra, a pesar del cese y sustitución de un consejero y, por otro, por el clima de enfrentamiento con el Gobierno estatal y con el resto de fuerzas políticas parlamentarias de Navarra. El inicio de la tregua de la organización terrorista ETA y la apertura del denominado proceso de paz no han paliado dicha situación de crispación política, sino que la han acentuado.

La actividad legislativa ha sido, prácticamente toda ella, de iniciativa gubernamental, aceptándose sólo la proposición de ley foral del PSN sobre adición de una nueva clase de cooperativas, las de iniciativa social, materia que luego se incorporará a la nueva Ley Foral de cooperativas promovida por el Gobierno. En este capítulo legislativo, el Gobierno ha mantenido una actuación de comparación con el Estado, como puede verse, sobre todo, en la ley foral de servicios sociales o en las reformas fiscales. Asimismo, gran parte de su actuación ha ido dirigida a postular una mejora de los niveles económicos y sociales de Navarra por encima de los logros o propuestas del Gobierno estatal. Todo ello supone la aprobación de los textos legislativos de presupuestos generales de Navarra para 2007 y de las reformas fiscales con una gran oposición del resto de grupos parlamentarios que presentaron enmiendas a la totalidad fácilmente derrotadas por el Gobierno por contar con mayoría absoluta. Ello ha provocado, asimismo, la negativa a la aprobación, mediante el rechazo de su toma en consideración, de numerosas iniciativas de la oposición parlamentaria. Las iniciativas de la oposición rechazadas versaban sobre temas muy variados: vascuence, iniciativa legislativa popular, incompatibilidades de altos cargos, reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, publicidad y comunicación institucional, mediación familiar, museos o ayudas complementarias a pensiones.

Los debates realizados en el Parlamento de Navarra han ido muy pegados a la realidad tanto general como propia de Navarra. Por un lado, se han debatido, por medio de mociones, interpelaciones o preguntas, cuestiones como el proceso de paz, así sobre el final dialogado para la desaparición del terrorismo o la posición del Gobierno de Navarra ante el pronunciamiento del Parlamento Europeo sobre el proceso de paz, las reformas estatutarias que se vienen realizando (Cataluña) o la que pudiera operarse en Navarra. Ligado a ello se encuentran los debates sobre los derechos históricos a raíz de las Sentencias del Tribunal Constitucional anulando preceptos de diversas leyes presupuestarias navarras, como sobre la autonomía fiscal de los territorios forales defendiendo su inclusión en los Tratados de la Unión Europea. También hay otras materias que han ocupado los debates parlamentarios, fundamentalmente de las mociones presentadas: dependencia, salud, educación, vascuence, aeropuerto, PYME, trasporte de viajeros y mercancías, ferrocarriles, mobbing, siniestralidad laboral, etc.

El número de resoluciones aprobadas ha sido más escaso. En primer lugar, el Pleno ha aprobado mociones sobre las siguientes materias: lenguas, vascuence, personas discapacitadas, comercio justo, protección social de los sacerdotes secularizados (dirigida al Gobierno estatal), el hidrógeno como fuente de energía, y la autonomía fiscal de los territorios forales en la imposición directa. En segun-

do lugar, con motivo del debate del estado de la Comunidad Foral, el día 21 de octubre de 2006, se aprobaron 11 resoluciones de las 96 propuestas, 6 de UPN-CDN, 2 del PSN, 2 de EA y 1 de IU. Dentro de estas resoluciones dos ellas versaban sobre el fin de la violencia de ETA y el proceso de paz y otras dos sobre las inversiones del Gobierno central en Navarra. Las otras siete resoluciones afectaban a las siguientes materias: el corredor navarro de alta velocidad, reparto equitativo de los fondos de desarrollo rural por el Gobierno estatal, elevación de las pensiones de viudedad, asunción de nuevas transferencias (principalmente, tráfico, aeropuerto y seguridad social), celebración del XXV Aniversario del Mejoramiento del Fuero, defensa de los derechos del pueblo saharauí, y cooperación con el tercer mundo.

Las Ponencias parlamentarias han concluido sus trabajos con poco resultado, puesto que la del vasco no ha conseguido avances en la modificación de la Ley foral correspondiente y la de autogobierno se ha cerrado dejándose la reforma estatutaria para la siguiente Legislatura.

Asimismo se han formulado diversos Planes: I Plan de Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres de la Comunidad Foral de Navarra, ratificado este año por el Parlamento, Plan de Salud de Navarra 2006-2012 y I Plan Director de la Cooperación Navarra, que se hallan en trámite parlamentario a la espera de su ratificación.

La Cámara de Comptos ha emitido un número elevado de informes que van desde la fiscalización de diversos Ayuntamientos y el informe del sector local de 2003, al examen de cuestiones o proyectos específicos, muchos de ellos a causa de denuncias de posibles irregularidades, como es el caso de las ayudas a la Fundación Humanismo y Democracia o la Sociedad Pública Urbanística del Ayuntamiento de Orkoien.

El Consejo de Navarra ha realizado un total de 42 dictámenes, entre los que cabe resaltar el dedicado al carácter público de una sociedad creada por el Gobierno de Navarra para servicios informáticos. Por otra parte, es preciso resaltar que se ha producido la renovación total de los siete miembros del Consejo, continuando en el cargo cinco de sus anteriores miembros.

La Defensora del Pueblo ha realizado, además del informe anual sobre su gestión, un Informe especial sobre «Medidas sociales, sanitarias y educativas que debieran preverse para el nuevo centro penitenciario».

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición del Parlamento de Navarra por Grupos Parlamentarios

Total Parlamentarios: 50.

Unión del Pueblo Navarro: 23.

Socialista: 11.

Izquierda Unida de Navarra-Nafarroako Ezker Batua: 4.

Aralar: 4.

Convergencia de Demócratas de Navarra: 4.

EA: 3.

Grupo Mixto: 1 (Parlamentario Foral perteneciente al PNV).

Estructura del Gobierno

Presidente: Miguel Sanz Sesma.

Vicepresidente: Francisco Iribarren Fentanes.

Número de Consejerías: 11.

Presidencia, Justicia e Interior: Javier Caballero Martínez.

Economía y Hacienda: Francisco Iribarren Fentanes.

Administración Local (y Portavoz del Gobierno): Alberto Catalán Higuera.

Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda: José Andrés Burguete Torres.

Educación: Luis Campoy Zueco.

Cultura y Turismo-Institución Príncipe de Viana: Juan Ramón Corpas Mauleón.

Salud: María Kutz Peironcely.

Bienestar Social, Deporte y Juventud: José Ignacio Palacios Zuasti. Con fecha 12 de junio de 2006 se produce su sustitución por María Isabel García Malo.

Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones: Alvaro Miranda Simavilla.

Agricultura, Ganadería y Alimentación: José Javier Echarte Echarte.

Industria y Tecnología, Comercio y Trabajo: José Javier Armendáriz Quel.

Tipo de Gobierno

Por apoyo parlamentario: De mayoría absoluta (27 escaños sobre 50).

Partidos y número de Parlamentarios que le apoyan: UPN (23) y CDN (4).

Composición del Gobierno: De coalición (UPN y CDN).

Cambios en el Gobierno

Mediante Decretos Forales 4 y 5/2006, de 9 de junio se procede al cese del consejero Sr. Palacios y al nombramiento como nueva Consejera de la Sra. García Malo.

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

Ninguna moción de censura ni cuestión de confianza.

Mociones de reprobación

Petición de cese del consejero de Bienestar Social, Deporte y Juventud Sr. Palacios por su actuación en la concesión de dos emisoras de radiodifusión en Pamplona, rechazada (Diario de Sesiones del Pleno de 16 de marzo de 2006).

Debates y resoluciones más importantes

El debate más importante fue el del estado de la Comunidad Foral de Navarra que se recoge en el Diario de Sesiones del Pleno de 19 y 20 de octubre de 2006.

Asimismo es importante destacar las resoluciones fruto de este debate que se encuentran publicadas en el Boletín Oficial del Parlamento de Navarra de 8 de noviembre de 2006.

Reformas del Reglamento del Parlamento de Navarra

Ninguna.

Normas interpretativas y supletorias del Reglamento

No hay ninguna destacable.

Instituciones similares a Consejo Consultivo, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo

Cámara de Comptos de Navarra

De los numerosos informes que ha emitido cabe destacar los siguientes:

- Informe sobre la Universidad Pública de Navarra, ejercicios 2001 a 2003.
- Ejecución de obras públicas, en concreto, de las relativas al túnel de Ezcaba.
- Prestación de servicios a personas dependientes.
- Subvenciones concedidas por el Gobierno de Navarra a la Fundación Humanismo y Democracia en los ejercicios de 2000 a 2005.
- Sociedad urbanística Municipal del Ayuntamiento de Orkoien.
- Fiscalización de diversos Ayuntamientos e Informe del Sector Público Local de Navarra de 2003.

Consejo de Navarra

Ha emitido un total de 42 dictámenes. Los más destacados son:

- Dictamen 7/2006, de 20 de marzo, sobre creación de una sociedad de servicios informáticos por el Gobierno de Navarra y su carácter público.
- Dictamen 12/2006, de 29 de mayo, sobre equilibrio financiero del contrato de concesión de transporte comarcal.
- Dictamen 42/2006, de 28 de diciembre, sobre las competencias del Consejo Audiovisual de Navarra y la Administración foral respecto de emisiones ilegales de medios de radiodifusión.

Defensora del Pueblo

Puede verse el Informe anual de la gestión realizada durante el año 2005 en el BOPN de 13 de junio de 2006. Asimismo ha efectuado un Informe especial sobre «Medidas sociales, sanitarias y educativas que debieran preverse para el nuevo centro penitenciario», elaborado a petición del Parlamento de Navarra. También cabe destacar dos recomendaciones de carácter general:

- Recomendación sobre la necesidad de que los Cuerpos de Policía de Navarra mejoren sus sistemas de control frente a eventuales actuaciones irregulares de los agentes (18 de marzo de 2006).
- Recomendaciones y propuestas sobre las actuales vías y procedimientos existentes en Navarra de ayuda institucional a las asociaciones y entidades sin ánimo de lucro que trabajan en el campo de lo social (20 de mayo de 2006).

Aspectos político-institucionales

No cabe duda que el hecho más importante y con consecuencias más relevantes de este año fue *el alto el fuego permanente* que declaró ETA el 22 de marzo. Los nueve meses de duración en esta situación presentaron, no obstante, diversas alternativas. Hasta el verano, la calma fue total, salvo esporádicas alusiones de extorsiones a empresarios, que no fueron confirmadas por los responsables del Ministerio y la Consejería Interior.

A partir de agosto y con el desquiciante argumento que el Gobierno no avanzaba nada en el proceso emprendido, aludiéndose así al no acercamiento de presos, la derogación de la ley de partidos, la legalización de la izquierda abertzale, fundamentalmente, se inician una serie de acciones de la denominada *Kale borroka*, que sin alcanzar los niveles de la misma en la anterior tregua de ETA, supone una clara conturbación en el proceso emprendido. Las declaraciones de elementos radicales, sobre todo en el mes de diciembre, de bloqueo del proceso por la conducta de la otra parte, no presagiaban nada bueno. Las peores expectativas se confirman, ante la sorpresa generalizada, con el bombazo de Barajas del 30 de diciembre.

El prolongado silencio de ETA ante este salvaje atentado permitió la elucubración de la existencia de dos corrientes en su seno: aquellas que según Balza (en el Informe del 2005) dividía a la organización terrorista en *maduros y jóvenes*. Su actuación en Francia (robo de armamento y de vehículos, encuadramiento de la nueva afiliación, etc.) a lo largo del año, no parece confirmar —junto con el comunicado posterior al atentado— la existencia de divisiones internas, sino una premeditada actuación al servicio de la dirección y de su política. De todas maneras, el siguiente año probablemente despejará las incógnitas abiertas.

Una segunda característica, ha sido la *judicialización* de la vida política, plena de controvertidos acuerdos provenientes del poder judicial. El Tribunal Superior de Justicia (Sala de lo civil y penal) admitía una acción del *Foro Ermua* (próximo en la actualidad al Partido Popular) contra el Lehendakari y Patxi López por sendas reuniones con miembros de la izquierda abertzale, acusándole del delito de desobediencia judicial. El Tribunal Supremo (Sala de lo penal) por Sentencia de 10 de noviembre casaba una anterior del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma absolutoria de la mesa del parlamento y estimando el recurso del Sindicato de funcionarios *Manos Limpias*, disponía la devolución de las actuaciones al Tribunal de instancia, a fin de que por los mismos magistrados que dictaron la sentencia recurrida y *sin necesidad de repetir el juicio oral*, dictara nueva sentencia, completando los hechos probados y entrando en el fondo de la cuestión.

Decisiones judiciales a las que es preciso añadir la nueva doctrina del Tribunal Supremo en el caso Parot; la imposición de 12 años por dos artículos al preso etarra De Juana Chaos; el nuevo procesamiento de Otegui y otros dirigentes con elevadas fianzas para su no ingreso en prisión; la prosecución a lo largo del año del juicio 18/98, iniciado en el 2005 y con claras repercusiones sociales ante los defectos continuos en el procedimiento y en el material probatorio presentado,...

El enfrentamiento entre las instituciones representativas vascas y el Tribunal Superior de Justicia y en el transfondo, el Consejo General del Poder Judicial, ha alcanzado cotas de gran dureza. No ha aliviado la situación, sino al contrario, la exigencia del Gobierno vasco de devolución de cinco pisos de propiedad del Gobierno y cedidos a la cúpula judicial y fiscal asentada en el País Vasco. A petición de ésta, emitió un informe el Abogado del Estado, favorable a las tesis del Gobierno; no obstante, sigue la resistencia de los ocupantes de los pisos, que han requerido al Ministerio de Justicia y al Consejo General del poder judicial para que intervengan defendiendo su utilización de dichos pisos, que sobra decirlo, son de grandes dimensiones y en lugares céntricos.

También se ha alegado, a lo largo del término temporal analizado, un cierto deterioro en la prestación de los servicios públicos, uno de los puntos fuertes de la Comunidad autónoma. El descenso en los presupuestos dedicados a la Administración prestacional, de manera relevante en Sanidad y educación, fueron puestos de manifiesto por un informe del Consejo económico y social, cuyas conclusiones fueron inmediatamente contradichas por portavoces del Gobierno. No obstante en educación —principalmente en la superior en el primer semestre y en la no universitaria, en el segundo, se realizaron determinados movimientos huelguísticos, finalizado con un pacto con la Consejería de Educación en el primer caso, y latentes al final del año, en el segundo.

Mayor relevancia tuvo la huelga del personal auxiliar y administrativo de la Administración de Justicia en el País Vasco, que originó un práctico colapso en este servicio público, finalizado mediante acuerdo de las centrales sindicales con la Consejería de Justicia en el mes de diciembre. Por cierto que el delegado del Consejo General del Poder Judicial para el País Vasco, magistrado González, terció en el conflicto arrojando todas las culpas a cuenta y cargo del consejero de Justicia, señor Azkárraga, en gesto que fue muy discutido, incluso por sus mismos compañeros del Consejo General.

De este modo, el País Vasco a finales de año, tenía con cuentas pendientes judiciales a nivel de procesados o imputados, al Lehendakari y al principal líder de la oposición, Patxi López, al ex-presidente del Parlamento y a dos de los miembros de la Mesa del mismo. Caso único en Europa de afectación al ejecutivo y al legislativo por parte del poder judicial, con motivos de relieve político.

Se ha comenzado este año unas nuevas elecciones sindicales. En el recorrido realizado se constatan determinadas direcciones, acordes con las elecciones políticas del año 2005, y dentro del mantenimiento general propio de las elecciones sindicales: una tendencia a la baja del sindicato ELA-STV, correspondido por el alza del sindicato de la izquierda abertzale LAB; un descenso de UGT cuyos votos van a Comisiones Obreras. La equiparación entre sindicatos nacionalistas

y estatales sigue en parámetros similares a elecciones precedentes, con ligera tendencia al alza de los primeros.

Como consecuencia del alto el fuego es perceptible una relativa distensión interpartidista, con la excepción del Partido Popular que continúa firme en su política habitual. De forma especial, se estrechan relaciones entre el PSOE –menos el PSE– y el PNV dirigido por Josu Jon Imaz; acuerdo no formalizado que explica el apoyo incondicional de este partido al proceso proseguido por el Gobierno Rodríguez Zapatero. Tales relaciones se virtualizan en la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado por parte del PNV y de los correspondientes a la Comunidad Autónoma por parte del PSE, rompiéndose así, en este supuesto, una dinámica espectacular (aprobación por el retraso de Mayor Oreja, por el error de una diputada) de aprobaciones precedentes.

La bomba del 30 de diciembre produce además de una suma indignación, una profunda perplejidad ante semejante evento, en manera alguna esperado. Estupor predicable también de la izquierda abertzale, demostrada en las primeras declaraciones de sus líderes que anunciaban revisiones críticas. De todos modos, la conmoción política era propia de todo el arco parlamentario, a la que se acompañaba en el tejido social, la desazón, el hastío y la frustración. Nada optimista se puede decir del final de este año que se desarrolló entre la esperanza y el desánimo.

Potestad normativa

Sin novedades en esta cuestión en relación a años precedentes, con un aumento no relevante de la actividad de fomento y subvencional, sí que se asiste un cierto repunte de la actividad legislativa (nueve leyes en este año), existiendo una mayor diversificación en lo que concierne a la potestad reglamentaria, aunque con indudable prevalencia del ejercicio de la potestad organizatoria.

En el Informe 2005 se hacía notar, en el estricto ámbito legislativo, la no aprobación de la ley del suelo tenazmente perseguida por el consejero Madrazo (Ezker Batua) al chocar con un frente compuesto por PP, PSE y EHAK. Precisamente el giro del PSE y su aprobación del proyecto va a dar luz verde al mismo, que tras un accidentado decurso consigue el objetivo de su promulgación. A la misma no son ajenas las enmiendas aprobadas al organismo que representa a los municipios, E.U.D.E.L. y a su defensa de la aprobación por los mismos de los planes de urbanismo a partir de un volumen poblacional, sin pasar por el cedazo de las diputaciones forales.

La materia del suelo y del urbanismo en general es particularmente acuciante en una comunidad que cuenta con los precios más elevados de España, así como un déficit de suelo edificable –sobre todo en Bilbao y San Sebastián– notoriamente alto. El pretender encauzar el mercado del suelo, la ejecución de la ordenación urbanística y la ardua cuestión de las licencias urbanísticas, con arreglo a pautas de control público y de fomento de la vivienda de protección oficial, se sitúan como parámetros esenciales de la Ley 2/2006, de Suelo y Urbanismo.

Otra ley aprobada este año, Ley 1/2006, de 23 de junio, de Aguas, es también otra materia de la que se han producido varios anteproyectos y proyectos, todos

ellos caducados con su correspondiente legislatura. El transfondo de una controversia competencial, aunque nunca formalizada ante la Comisión Arbitral, dio paso a un consenso, que se materializó en la constitución de la Agencia Vasca del agua, configurado en la pieza clave en el régimen de la protección y utilización de las aguas.

Otra norma legal de importancia es la Ley 5/2006, del Patrimonio de Euskadi, que pone al día una ley precedente, regulando las potestades públicas sobre los bienes y derechos que integran el patrimonio de la Comunidad Autónoma.

La Ley 7/2006, de Museos de Euskadi rellena un vacío largamente sentido, y establece el marco para la ordenación y gestión de los museos, creando el sistema nacional de museos, así como el Consejo Asesor de los mismos.

Finalmente, la Ley 9/2006, que aprueba los Presupuestos generales de la Comunidad Autónoma para el ejercicio del 2007, tiene una nota seguidista de los precedentes y una característica denotable en su normalidad con ocasión del Pleno correspondiente. La suma del PSE al bloque del Gobierno tripartito hizo salir adelante el proyecto, pese a las enmiendas a la totalidad del PP y EHAK.

En cuanto a la potestad reglamentaria, se prosigue con las normas de organización de los diferentes departamentos, tarea iniciada en el segundo semestre del año anterior. Así con el temprano Decreto 2/2006, se aprueba la estructura orgánica de la Vicepresidencia del Gobierno; el Decreto 18/2006, establece la estructura orgánica y funcional de la Presidencia del Gobierno-Lehendakaritza; el Decreto 25/2006, por el se determina la estructura orgánica del Departamento de Cultura y finalmente, el Decreto 42/2006, establece la estructura y funciones del Departamento de Hacienda y Administración Pública.

Igualmente, se regulan diversos órganos de reciente creación y pendientes de una normativa interna; en este sentido, puede citarse el Decreto 167/2006 que aprueba el Reglamento de organizamiento y funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora, estableciendo el procedimiento para su consulta; igual tarea desarrolla el Decreto 214/2006, respecto de Emakunde –Instituto Vasco de la Mujer– adscribiendo este Instituto a la Presidencia del Gobierno vasco, o la aprobación de la nueva estructura de la Ertzaintza por la Orden de 15 de marzo, del consejero del Interior; por el Decreto 119/2006, se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento de la Defensoría para la Igualdad de mujeres y hombres.

Además, se prosigue con la creación –y consiguiente regulación– de nuevos ente públicos dependientes de la administración autonómica. Así, por Decreto 124/2006, se regula la composición y funciones del Consejo Vasco de Bienestar Social; por Decreto 129/2006, se crea el Órgano Estadístico Específico del Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales; por Decreto 194/2006, se constituye el Organismo Pagador de la Comunidad, encargada de dichos pagos en cuanto a gastos derivados de la política agraria común.

Una norma de relieve es el Decreto 16/2006, reguladora del ejercicio de las funciones públicas de las federaciones deportivas vascas, que regula la posibilidad de participación de selecciones vascas en las competiciones oficiales y regulando los diversos escalones territoriales de las correspondientes federaciones.

La parte medioambiental sigue teniendo una fuerte participación normativa, en desarrollo de la ley de Ordenación del territorio. En esta dirección, el Decreto 111/2006, aprobó la parte normativa del Plan Rector de uso y gestión del Parque natural de Urkiola; el Decreto 179/2006, aprobó el muy importante Plan Territorial Parcial del Bilbao Metropolitano; el Decreto 175/2006, aprobó el Plan de Ordenación de los recursos naturales del área de Armañón, con la consiguiente declaración de Parque natural a la mencionada área (Decreto 176/2006); similar declaración de Parque natural, esta vez a la zona de Aizkorri-Aratz (Decreto 76/2006); en esta materia también, el Decreto 96/2006, que aprobó definitivamente el Plan Especial del puerto de Mutriku.

En el plano asistencial, el Decreto 109/2006, reguló la ayuda económica por el nacimiento o adopción del primer hijo o hija, con la pretensión de auspiciar el aumento de población vista la tasa descendente, sólo paliada por la llegada de la inmigración; igual dirección en el Decreto 255/2006, que regula las ayudas económicas a las familias con hijos e hijas.

En este plano asistencial, un discutido y controvertido Decreto (el 153/2006) que regulaba las ayudas destinadas para subvenciones de desplazamientos de familiares para visitas a personas penadas o en prisión preventiva, sin distinción del tipo de presos.

En cuanto a servicios sanitarios, son denotables el Decreto 31/2006, regulador de las autorizaciones sanitarias para todo tipo de centros, así como el Decreto 65/2006, que establece los plazos máximos para el acceso a procedimientos quirúrgicos programados y no urgentes, con cargo siempre al sistema sanitario vasco.

Otro Decreto (el 81/2006) regula por fin y ante el vacío existente, lo que denomina núcleos zoológicos, como todo centro que aloje animales, estableciendo las pertinentes autorizaciones.

Otro tema recurrente, es el de las máquinas de juego; por Orden del consejero del Interior de 22 de marzo, se reguló la tramitación telemática de los procedimientos en máquinas de juego, ampliando dichos trámites en diversos subsectores de máquinas.

Finalmente, por Decreto 190/2006, se regula el servicio de televisión por ondas terrestres, estableciendo el régimen jurídico habilitante para la prestación del servicio de televisión local.

Conflictividad jurisdiccional

Jurisdicción contencioso-administrativo

En relación con los recursos contencioso-administrativos entre las Administraciones vasca y central se han solventado algunos en este año, bien por desistimiento de una de las partes o por pérdida sobrevenida del mismo objeto del proceso. En el primer sentido, el Recurso nº 2811/03, interpuesto por la Administración del Estado contra la Resolución del Departamento de Transportes y Obras públicas del Gobierno vasco, por la que se acordó adjudicar determinados lotes

y declarar desiertos a otros, del contrato de consultoría y asistencia para la redacción de los proyectos de plataforma de seis tramos en Gipuzkoa de la nueva red ferroviaria. Por Auto del Tribunal Supremo de 21 de noviembre de 2006, se tiene por desistido al abogado del Estado, dando, de tal manera, vía libre a la denominada Y ferroviaria vasca, que de acuerdo con lo pactado el año pasado entre los dos Gobierno, se planifica a medio plazo mediante la mutua colaboración.

El Recurso 92/04 interpuesto esta vez por el Gobierno vasco ante la Sala 3º del Tribunal Supremo, contra diversos preceptos del Real Decreto 291/04, de 20 de febrero, regulador de la tasa láctea; la sentencia de 12 de julio de 2006, acordó no haber lugar, por pérdida sobrevenida de objeto, al recurso interpuesto por el Gobierno vasco.

El Recurso 572/04, interpuesto por la Administración del Estado ante el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, contra la desestimación del requerimiento de revocación de la Resolución de 13 de noviembre de 2003, del Departamento de Transportes y Obras Públicas del Gobierno vasco, por la que se convocaba el concurso para la realización de consultoría y asistencia consistente en la dirección de proyectos constructivos de plataformas de cuatro tramos de línea de alta velocidad en Gipuzkoa. Por Auto del Tribunal Supremo de 23 de noviembre de 2006, se tiene por desistido al abogado del Estado.

El Recurso 70/05, interpuesto por el Gobierno vasco ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, contra la Orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de distribución territorial de fondos para el ejercicio económico de 2004, en el ámbito de la formación continua; por sentencia de 8 de noviembre del 2006, se emitió resolución estimatoria.

El Recurso 541/05, interpuesto por la Administración del Estado frente a la Resolución de 17 de febrero del 2005, del Departamento de Interior del Gobierno vasco, por la que se autorizaba a BBVA, S.A., para contratar a una empresa de seguridad autorizada para la actividad de realización de un servicio de vigilancia con armas en las dependencias del Palacio Euskalduna de Bilbao, con motivo de la celebración de la Junta General de accionistas. Por sentencia de 4 de abril de 2006 se estimó sentencia estimatoria del recurso.

Misma sentencia estimatoria, de 4 de abril del 2006, en el Recurso 140/05, interpuesto por la Administración del Estado ante el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, contra el Decreto del Gobierno vasco 91/2005, de modificación del Decreto por el que se regula el procedimiento de elección de los órganos unipersonales de gobierno de los centros docentes públicos no universitarios.

Sentencia otra vez estimatoria, del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, en el Recurso 1550/05, promovido por la Administración del Estado contra el Decreto del Gobierno vasco 58/2005, de 29 de marzo, por el que se aprobó el Reglamento de la Ley de Cooperativas de Euskadi.

Por otra parte, se ha interpuesto este año el Recurso contencioso-administrativo nº 363/2006, por la Administración del Estado contra la Orden de 18 de enero de 2006 del Departamento de Educación, Universidades e Investigación del Gobierno vasco, por la que se declara abierto el proceso electoral de los órga-

nos unipersonales de gobierno en los centros docentes públicos no universitarios de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Igualmente, el Recurso nº 1236/2006, interpuesto también por la Administración del Estado, contra las Órdenes de 31 de marzo del consejero de Justicia, Empleo y Seguridad Social del Gobierno vasco, por las que se dictan instrucciones para la tramitación del expediente previo al de la declaración de la prohibición para contratar con las Administraciones Públicas a quienes hayan sido sancionados en materia de prevención de riesgos, y se determina dar publicidad a las sanciones impuestas.

Tribunal Constitucional

Cuestión de inconstitucionalidad. La número 4499/2001, planteada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, en relación con el párrafo 1º del artículo 34.b. de la Ley 18/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre la Renta de las personas físicas, por posible vulneración de los artículos 14 y 31.1 de la Constitución. La Sentencia del pleno del Tribunal, de 11 de octubre del 2006, estima la cuestión y declara inconstitucional el párrafo del artículo 34, en cuanto al inciso que frente *al valor por el que se hallan computados o deberían, en su caso, computarse, a efectos del Impuesto sobre el Patrimonio.*

Recursos de Inconstitucionalidad. Recursos de Inconstitucionalidad acumulados 663/1998, 673/98 y 687/98, promovidos por el Defensor del Pueblo, 50 senadores del Grupo parlamentario socialista y el presidente del Gobierno respectivamente, contra el artículo 10 de la Ley 16/1997, de 7 de noviembre, de la Fundación Pública vasca. La Sentencia del Pleno del Tribunal, de 1 de febrero de 2006, estima dichos recursos y declara inconstitucional y nulo el referido artículo 10.

El Recurso de Inconstitucionalidad 2870/1998, promovido por el presidente del Gobierno central, contra diversos artículos de la Ley vasca de 27 de febrero de 1998, de Protección del Medio Ambiente del País Vasco. La Sentencia del Pleno, de 30 de marzo, estima el recurso y declara que los artículos 44.1, 47.1, 4.6, 88, 48, 52.2 y 53.2. vulneran las competencias del Estado y son, por tanto, inconstitucionales, exclusivamente en cuanto se refieran a obras o competencias del Estado.

El Recurso de Inconstitucionalidad 1298/1997, promovido por el presidente del Gobierno central, contra los apartados cuarto y noveno del artículo 17 de la Ley 10/1996, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para 1997, así como contra la omisión de la inclusión en esta norma legal de las cuantías de los conceptos retributivos de los funcionarios de la Comunidad Autónoma. La Sentencia de 6 de julio de 2006, estima parcialmente el recurso y declara inconstitucionales diversos apartados del artículo 17 de la Ley de Presupuestos, declarando también inconstitucional la omisión de la publicación de las mencionadas retribuciones básicas.

Finalmente, en este año se ha interpuesto el Recurso de Inconstitucionalidad nº 9451/2006, promovido por más de 50 Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados, contra diversos artículos y disposiciones de la Ley del Parlamento Vasco 1/2006, de 23 de junio, denominada de Aguas.

Conflictos positivos de competencia. En el conflicto positivo de competencia 5973/2001, interpuesto por el abogado del Estado, frente al Decreto del Gobierno Vasco 117/2001, de 26 de junio, de medidas para la normalización lingüística de la Administración de Justicia en la Comunidad Autónoma del País Vasco, el Tribunal emite Sentencia, de 13 de septiembre del 2006, estimatoria parcial del conflicto, y en consecuencia, declaran que el artículo 7.1 y la Disposición adicional tercera del Decreto, vulneran las competencias del Estado y son por lo tanto, inconstitucionales, desestimando el conflicto en todos los demás apartados.

El conflicto 2637/01, promovido por el Gobierno central contra el Decreto del Gobierno vasco 309/2000, de 26 de diciembre, por el que se aprobó el II Acuerdo con las organizaciones sindicales sobre la modernización en la presentación del Servicio público de la Justicia, y su especialidad en las condiciones de trabajo. La sentencia del Tribunal, de 11 de marzo de 2006, estima parcialmente el conflicto, declarando que el apartado segundo del referido II Acuerdo vulnera las competencias del Estado, y es por ello inconstitucional, desestimando el conflicto en todo lo demás.

En el conflicto positivo de competencia 5151/2005, promovido por el abogado del Estado, en relación con las Resoluciones 8301/05 y 8302/05, del director de Servicios del Departamento de Transportes y Obras Públicas, por las que se anuncian concursos para la adjudicación de los contratos que tienen por objeto las obras de construcción de la plataforma de la nueva red ferroviaria del País Vasco en el Territorio Histórico de Gipuzkoa, se presenta en diciembre del 2006 un escrito del abogado del Estado solicitando que se tenga por desistido al Gobierno central en el correspondiente Conflicto positivo de competencia interpuesto por el mismo.

Recursos de Amparo. Dos Recursos de este tipo son citables; en el primero, con ocasión del Recurso 1202/2005, interpuesto por el Gobierno vasco contra la Sentencia de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de 9 de diciembre de 2004, respecto de las Normas Forales reguladoras del impuesto de sociedades; con fecha de 29 de septiembre del 2006, se presentó por el Gobierno vasco ante el Tribunal Constitucional, copia de la Sentencia dictada por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, de 6 de septiembre de 2006, en el Asunto C88/03, República portuguesa contra Comisión de Comunidades europeas, por la reducción de los tipos impositivos aplicables a los ingresos sujetos a tributación de las personas físicas y jurídicas domiciliadas en las islas Azores, entendiendo el Gobierno vasco que dicho pronunciamiento venía a confirmar plenamente la vulneración constitucional denunciada en el recurso de amparo.

Otro recurso de amparo, es el 10128/2006, promovido por el Gobierno vasco contra el Auto dictado por la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, con fecha de 10 de octubre de 2006 en el rollo de Sala 6/06, que estima parcialmente el recurso de súplica interpuesto por el mismo, contra el Auto de 6 de junio de 2006 y admite la querrela formulada por el Foro de Ermua contra el Lehendakari de la comunidad autónoma, por el delito de desobediencia al reunirse con Batasuna.

Los tribunales europeos

La Sección Primera de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, en el proceso seguido por los recursos contencioso-administrativos promovidos por la Comunidad Autónoma de La Rioja contra las normas forales de junio de 2005, acordó mediante Autos de 20 de septiembre de 2006, una vez tuvo conocimiento del tenor de la Sentencia –ya mencionada– del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, de 6 de septiembre de 2006, dictada en el asunto C-88/03, someter a dicho Tribunal tres cuestiones prejudiciales, en los siguientes términos: *Si el artículo 87.1 del Tratado debe interpretarse en el sentido que las medidas del Tributarías adoptadas por las Juntas Generales de los Territorios Históricos de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa, dando nueva redacción a ciertos preceptos de la normativa del impuesto sobre sociedades, por establecer un tipo impositivo inferior al general de la Ley del Estado Español y unas deducciones de la cuota que no existen en el ordenamiento jurídico tributario estatal, aplicables en el ámbito territorial de dichas entidades infraestatales dotadas de autonomía, han de considerarse selectivas con encaje en la noción de ayuda de estado de dicho precepto y han de comunicarse por ello a la Comisión en los términos del artículo 88.3 del Tratado.*

Otra sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades europeas, que dictamina en los asuntos acumulados C-485/03 a C-490/03, Comisión/Reino de España-Haciendas forales vascas, de fecha 14 de diciembre de 2006, en relación con seis decisiones de la Comisión de 12 de julio de 2001, relativas al régimen de ayudas estatales ejecutadas por el Reino de España a favor de empresas de los Territorios Históricos vascos, de una parte en forma de crédito fiscal del 45% de las inversiones, y de otra, en forma de ayudas a algunas empresas de reciente creación. El Tribunal considera en dicha sentencia, que el Reino de España ha incumplido dichas Decisiones y le condena en costas.

Siguiendo con el contenido de esta Sentencia, sobre las imputaciones relativas a las obligaciones de suprimir en lo sucesivo los efectos de los regímenes de ayudas y de suspender las ayudas pendientes de pago, el Tribunal declara que el Reino de España no ha demostrado haber adoptado medidas adecuadas para impedir que las resoluciones anteriores de concesión de la ayuda siguieron produciendo efectos. Es más, tampoco se ha demostrado que se haya informado a las empresas afectadas de que en lo sucesivo no podían seguir disfrutando de las medidas fiscales contempladas en las Decisiones citadas.

Sobre las imputaciones relativas a la obligación de recuperar las ayudas ya puestas a disposición de las empresas, el Tribunal recuerda que la condición de imposibilidad absoluta de ejecución, no se cumple cuando el Gobierno demandado se limita a comunicar a la Comisión, las dificultades jurídicas, políticas o prácticas que suscita la ejecución de la Decisión, sin emprender actuación real alguna ante las empresas interesadas, con el fin de recuperar la ayuda; y sin proponer a la Comisión, modalidades alternativas de ejecución de la Decisión que permitan superar las dificultades.

Por todo ello, el Tribunal considera que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de dichas Decisiones, al no haber adop-

tado, dentro del plazo fijado, todas las medidas necesarias para cumplir lo dispuesto en las mismas; sin entrar a analizar la obligación de comunicación de las medidas adoptadas a la Comisión.

Política fiscal y financiera

Se ha mencionado al impuesto de sociedades y los litigios entre las instituciones vascas y algunas comunidades limítrofes (La Rioja o Castilla y León), por su causa. La Sentencia de 9 de diciembre de 2004 del Tribunal Supremo decidió anular el tipo de gravamen del 32,5 sobre el que tributaban las empresas vascas para liquidar sus beneficios. Después de varios meses, el propio Tribunal Superior de justicia del País Vasco, mantuvo en suspenso el nuevo tipo de impuesto de sociedades que aprobaron a finales del 2005 las haciendas vascas, consistente en el 32.6. Las instituciones vascas recurrieron ante el Tribunal Supremo la decisión del Tribunal Superior y al no haber pronunciamiento de éste, han entendido que el tipo del 32.6 sigue en vigor. La paradoja es que el Ministerio de Economía ya ha aprobado un nuevo tipo del 32.5, una décima más bajo que el de las haciendas vascas.

Por lo demás, la confusión es galopante en este ámbito. No se ha conseguido cerrar a tiempo la renovación de las leyes económicas más importantes, como la que fija el cupo vasco al Estado a la ley de Aportaciones de las Diputaciones a Gobierno Vasco, por lo que las dos normas quedan prorrogadas.

En el listado materias financieras y fiscales, que correspondía atender a lo largo del 2006 a las Administraciones vascas y central, únicamente aparece regulado el nuevo Impuesto de la Renta de las personas físicas, merced al consenso alcanzado por las tres diputaciones forales que han reformado conjuntamente una norma que afectaría a las declaraciones de la renta que las contribuyentes vascos presenten a partir del 2008. Aunque todavía no se ha producido la imprescindible ratificación por las Juntas Generales de cada Territorio, cabe destacar que se ha fijado un tipo máximo en el 45% y el mínimo en el 23%.

En cuanto a la ley quinquenal del cupo al Estado, como se ha dicho éste ha sido prorrogado. De tal modo que quedará de nuevo fijado en el tradicional 6,24% del Producto Interior Bruto. Índice que fija el pago del País Vasco al Gobierno central por las competencias no transferidas. En opinión de la vicelehendakari, uno de los motivos que ha bloqueado la negociación ha sido consecuencia de la recientemente aprobado Ley estatal de Dependencia, puesto que el Gobierno vasco reclama que el gasto de dicha normativa se lo deduzca del cupo que paga el Estado.

En cuanto a la Ley de Aportaciones que establecen las relaciones financieras y fiscales entre el Gobierno vasco y las tres Diputaciones forales, tampoco se ha producido el acuerdo sobre su renovación, acusándose al Gobierno vasco de *sobrefinanciación*, no en balde de cada 100 euros recaudadas, 70,44 avanzan hacia la hacienda autonómica, y el resto a las haciendas forales. El acuerdo entre las Diputaciones forales y el Gobierno, siendo especialmente dura la posición alavesa, se ha alcanzado con el inicio del nuevo año 2007.

La comisión arbitral

Esta Comisión ha tenido a lo largo del año 2006 la actividad más intensa desde su propio nacimiento, teniendo en todo momento como sujeto protagonista a la Diputación foral de Álava. Son cinco las decisiones emitidas por esta Comisión Arbitral, cuya inimpugnabilidad de sus decisiones, según declaración de leyes estatales y de la propia Comunidad Autónoma, sigue pendiente de la Cuestión de Inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

La decisión 1/2006, de 4 de abril, del Pleno de la Comisión, desestimó el conflicto positivo de competencia planteado por el Gobierno vasco, en relación a la Resolución nº 1700, de 24 de noviembre del 2005, de la Diputación foral de Álava, sobre vacaciones de los miembros de la Sección de Miñones, que constituyen la policía foral alavesa.

Otro rumbo tomó la decisión 2/2006, de 15 de mayo, que estimó el conflicto positivo de competencia, planteado por el Gobierno vasco en relación a la Resolución nº 1945, de 22 de diciembre de 2005, de la Diputación Foral de Álava por la que se aprobaba para el ejercicio 2006, la ordenación de la jornada de trabajo, del régimen de descanso, horarios y fiestas de los miembros de la Sección de Miñones.

La decisión 3/2006, de 28 de junio, declaró la indamisibilidad de la cuestión de competencia formulada por la Diputación foral de Álava, en relación con el Proyecto de Ley del Suelo y Urbanismo.

La decisión 4/2006, de 14 de julio, desestimó la Cuestión de competencia interpuesto por la Diputación Foral de Álava en relación con el proyecto de Ley de Agricultura y Alimentación Ecológico de Euskadi y levantó la suspensión del procedimiento.

La decisión 5/2006, de 3 de octubre, la Comisión desestima la Cuestión de Competencia planteada por la Diputación Foral de Álava relativa al Proyecto de Ley de Bibliotecas de Euskadi, levantando igualmente la suspensión del procedimiento.

La comisión jurídica asesora

Esta Comisión que ha tenido a lo largo del año una importante renovación en su composición, ha funcionado con una intensa actividad en el mismo año, alcanzando en sus finales, un total de 115 dictámenes, lo que supone un aumento progresivo en relación a años precedentes.

Conclusión

A mediados del año 2006, de 5 de julio, el Consejo Político del Gobierno compuesto por representantes de los tres partidos del Gobierno, emitían un manifiesto, que exponía las esperanzas abiertas con la tregua de ETA: *Todos somos nece-*

sarios para trabajar en la solución del conflicto vasco, pero nadie es imprescindible. La puerta debe permanecer siempre abierta para el que quiera sentarse, pero la sociedad vasca no está dispuesta a que ningún partido político vete el diálogo y la esperanza de solución... En definitiva, es al conjunto de la sociedad vasca, es decir, a todos los que aquí vivimos y trabajamos, a quienes corresponde decidir nuestro propio futuro...

Sobre las mismas fechas el conocido Eusko barómetro (Mayo) dirigido por el profesor de tendencia socialista Francisco Llera, remarcaba la pluralidad de la sociedad vasca dividida en tres franjas: un 26% continuaban apoyando el actual modelo autonómico; el desarrollo del autogobierno según una fórmula federal es sustentada por un 35%; el independentismo era la fórmula de un 33%; el centralismo llegaba a un 1%, como expresión ciertamente testimonial.

Toda recomposición posibilista quedó alterada a final de año. Las esperanzas dejaron paso al desasosiego y al hastío. Quienes promovieron el diálogo y el proceso, quedaron totalmente desautorizados por la actuación de ETA. Nada en adelante será igual, aunque los puentes no estén totalmente destruidos.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición de los Grupos Parlamentarios

Grupo Nacionalistas Vascos: 22 Parlamentarios.

Grupo Socialistas Vascos: 19 Parlamentarios.

Grupo Popular Vasco: 14 Parlamentarios.

Grupo Ezker Abertzaleak: 9 Parlamentarios.

Grupo Eusko Alkartasuna: 7 Parlamentarios.

Grupo Mixto: 3 parlamentarios de Ezker Batua-IU.

1 Parlamentario de Aralar.

Estructura del Gobierno

Gobierno tripartito (PNV-EA-EB).

Presidente: Juan José Ibarretxe (PNV).

Número de Consejerías: 11. Existe una sola Vicepresidencia cuyo titular es la Consejera de Hacienda y Administración Pública: Idoia Zenarruzabeitia (PNV).

Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social: Joseba Azcárraga (EA).

Departamento de Interior: Javier Balza (PNV).

Departamento de Industria, Comercio y Turismo: Ana Aguirre (PNV).

Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales: Javier Madrazo (EB-IU).

Departamento de Educación, Universidades e Investigación: José Antonio Campos (EA).

Departamento de Sanidad: Gabriel Inclán (PNV).

Departamento de Cultura: Miren Azcarate (PNV) que actúa de portavoz del Gobierno.

Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio: Esther Larrañaga (EA).

Departamento de Transportes y Obras Públicas: Nuria López de Guereñu (PNV).

Departamento de Agricultura, Pesca y Alimentación: Gonzalo Sáenz de Samaniego (PNV).

Tipo de Gobierno

Tipo de gobierno: minoritario.

Partidos y número de parlamentarios que lo apoyan: PNV (22 escaños), EA (7 escaños), EB-IU (3 escaños). En total 32 escaños de 75 parlamentarios.

Composición del Gobierno

Tripartito de coalición.

Reparto de carteras: PNV: Presidencia, Vicepresidencia y siete Departamentos. EA: tres Departamentos. EB: un Departamento.

Cambios en el Gobierno

Ninguno

Moción de censura y cuestión de confianza

Ninguna

Moción de reprobación

Ninguno

Debates y Resoluciones parlamentarias más importantes

El Pleno del 22 de septiembre del 2006, del Debate sobre Política General, en el que el Lehendakari propició un compromiso para apoyar el proceso para la Paz y la Normalización política.

El Pleno del 29 de diciembre que supuso la aprobación por amplia mayoría de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma.

De la actividad del Ararteko durante 2006

Durante el año 2006 ha continuado en el ejercicio de sus funciones el Ararteko D^o. Iñigo Lamarca Iturbe, siendo asistido como Adjunta por D^a. Julia Hernández Valles.

El número de expedientes de queja iniciados a instancia de parte a lo largo del año 2006 ha sido de 1978. Las actuaciones promovidas de oficio han sido 66.

En informe anual del Ararteko correspondiente al año 2005 se presentó en el Parlamento Vasco ante la Comisión de Derechos Humanos y Solicitudes Ciudadanas en su sesión de 11 de mayo de 2006 y debatido ante el Pleno el 16 de junio de 2006. Ha sido publicado en el BOParIV, VII Leg., nº 44, de 6 de abril de 2006.

Informes extraordinarios

Informe extraordinario del Ararteko sobre *Respuesta a las necesidades básicas de las personas sin hogar y en exclusión grave*, presentado el 27 de septiembre de 2006 en la Comisión de Derechos Humanos y Solicitudes Ciudadanas, y publicado en el BOParIV, VII Leg. nº 55, de 21 de junio de 2006.

Informe extraordinario del Ararteko sobre *Convivencia y conflictos en los centros educativos*, se ha presentado el 19 de diciembre de 2006, y publicado en el BOParIV, VII Leg. nº 83, de 28 de diciembre de 2006.

Otras publicaciones

Facsimil *Catalin de Rita de Barrenechea y otras voces de mujeres en el siglo XVIII*.

Trabajo de investigación *Alternativas a la cárcel en Euskadi: el trabajo en beneficio de la comunidad*.

Trabajo de investigación *La enseñanza del alumnado inmigrante en Alava*.

Tribunal Vasco de Cuentas Públicas

El Tribunal ha continuado con su intensiva, y a veces controvertida, actuación. En el presente año aparecen publicados como Acuerdos del Pleno del Tribunal de aprobación definitiva del informe de fiscalización correspondiente, en cuanto al Ayuntamiento de Okendo correspondiente al ejercicio 2003, adoptado en la sesión del 27 de febrero; respecto del Matadero de Bilbao S.A. para el año 2004, adoptado en la sesión de 6 de junio; del análisis transversal de los ayuntamientos de la comunidad comprendidos entre 5.000 y 20.000 habitantes del ejercicio del 2004, adoptado en la sesión de 3 de abril, de la catedral vitoriana de Santa María en la sesión de 23 de junio; fundamentalmente, la fiscalización de la cuenta de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el 2007 adoptado en la sesión de 6 de junio.

Todos estos Acuerdos tienen su reflejo en el correspondiente Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma.

IV. LA ACTIVIDAD JURISDICCIONAL

LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 2006

Marc Carrillo
Hèctor López Bofill
Aïda Torres

Consideraciones generales

La actividad jurisdiccional del Tribunal Constitucional durante el año 2006 en materias de relevancia para el análisis de las controversias competenciales en el Estado autonómico se ha expresado a través de 29 sentencias. Se trata de resoluciones por las que se resuelven 8 recursos de inconstitucionalidad, 6 conflictos positivos de competencia, 1 conflicto planteado en defensa la autonomía local y 14 cuestiones de inconstitucionalidad en las que también se suscitan problemas relativos a la delimitación competencial. La producción jurisdiccional del Tribunal ha sido algo superior a la del año 2005 (20 sentencias), si bien hay que matizar que de las 14 sentencias dictadas sobre cuestiones de inconstitucionalidad, 4 de ellas reiteran los argumentos sentados en la STC 251/06. Al igual que el año anterior, la jurisprudencia establecida en 2006 lo ha sido a partir de la deliberación de un colegio de magistrados cuya composición no ha experimentado variación alguna a lo largo del año analizado.

En esta actividad jurisdiccional, los temas de mayor relevancia jurídica que se derivan de las sentencias dictadas este año son los que abordan las cuestiones que ya forman parte de los temas recurrentes en el estado de las autonomías: por un lado, los problemas que suscita el sempiterno alcance de la legislación básica estatal y el margen de decisión normativa del legislador autonómico; y por otro, las competencias ejecutivas de las comunidades autónomas, en ámbitos materiales tan significativos como son el laboral y la denominada administración de la administración de justicia. Pero además de estos temas habituales en el panorama de la jurisprudencia constitucional, en este año adquiere especial relieve la potestad legislativa de las CCAA relativa a la regulación de los derechos y libertades, cuestión que ha adquirido especial relieve a raíz de la STC 133/2006, referida a la *Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación*. Una ley estatal todavía reciente, aprobada con posterioridad a un extenso debate suscitado por la anterior aprobación de las leyes de asociaciones por los parlamentos vasco y catalán, acerca del entrecruzamiento de competencias sobre la regulación del derecho de asociación y que tuvo un especial relieve en la STC 173/1998, relativa a la ley vasca sobre la materia. Pues bien, este año el Tribunal ha completado su posición al respecto con la STC 135/2006, en la que resuelve el recurso de inconstitucionalidad en su momento presentado contra la Ley del Parlamento de Cataluña 7/1997, de 18 de junio, de asociaciones. Finalmente, el Tribunal ha resuelto el primer caso de conflicto en defensa de la autonomía local, de acuerdo con el nuevo procedimiento incorporado mediante reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, desestimando las pretensiones formuladas

por la Ciudad Autónoma de Ceuta en materia de urbanismo y sobre la aprobación definitiva de los planes de ordenación urbana. Finalmente, de las sentencias referidas a las cuestiones de inconstitucionalidad en las que también se plantean controversias competenciales, cabe resaltar los pronunciamientos sobre la autonomía financiera de las CCAA, en especial con relación a la singularidad que ofrecen las leyes forales de Navarra en materia presupuestaria.

En una buena parte de sus resoluciones, el Tribunal fundamenta la decisión con apoyo en su jurisprudencia más consolidada. Como es lógico, esta invocación a su doctrina sentada en precedentes sobre casos similares, forma parte de un comportamiento jurisprudencial reiterado año tras año. En el presente, ello cobra especial relieve cuando aborda la potestad legislativa autonómica en relación con el derecho de asociación, invocando la ya citada STC 173/1998. Algo similar ocurre en materia lingüística, con la remisión que se hace a la reciente STC 253/2005 sobre el uso de la lengua autonómica en el ámbito de la administración de justicia; o, también, en la STC 289/00 con respecto a la doctrina acerca del impedimento de la doble tributación.

La fecha de las leyes y otras disposiciones que han sido objeto de enjuiciamiento por parte del Tribunal —excepción hecha de aquéllas que han sido objeto de una cuestión de inconstitucionalidad— se corresponde con actuaciones que en general se produjeron hace ya un prolongado espacio de tiempo. Así, las más alejadas son 2 sentencias que versan sobre disposiciones aprobadas hace 10 años, es decir de 1996. Por el contrario, la disposición más reciente, es una de 2003. La distribución del resto por el año de su publicación es la siguiente: 5 de 1997; 3 de 1998; 2 de 1999; 1 de 2000; 1 de 2001 y 1 de 2002. Con lo cual, y al igual que el año pasado, la cifra media de retraso del Tribunal en resolver los contenciosos competenciales que llegan a su jurisdicción sigue siendo de seis y medio que transcurren entre que la ley o disposición reglamentaria se incorpora al ordenamiento jurídico y la sentencia del alto Tribunal. En este mismo ámbito y por lo que concierne a las sentencias que resuelven las controversias surgidas en el seno del procedimiento de la Cuestión de inconstitucionalidad, las disposiciones que son objeto de aquélla corresponden a los años 1991 (1); 1992 (1) 1994 (1); 1995 (4); 1996 (1); 1997 (1); 1998 (3) y 2000 (1).

Las leyes que han sido objeto de enjuiciamiento en razón de discrepancias competenciales han sido las siguientes: la *Ley del País Vasco 16/1997, de 7 de noviembre, de la función pública vasca*; la *Ley 16/1999, de 28 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía*; la *Ley del Parlamento Vasco 3/1998, de 27 de febrero, general de protección del medio ambiente*; la *Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación*; la *Ley del Parlamento de Cataluña 7/1997, de 18 de junio, de asociaciones*; la *Ley 10/1996, de 31 de diciembre, de presupuestos generales del Principado de Asturias para 1997*; la *Ley de la Asamblea de Extremadura 7/1997, de 29 de mayo, de medidas fiscales sobre la producción y transporte de energía que incidan sobre el medio ambiente*; la *Ley 10/1996, de 27 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco para 1997* y el *Reglamento de la Asamblea de Extremadura*. Como es de apreciar, salvo en un caso, el resto han sido sentencias cuyo objeto era una ley autonómica.

Por vez primera, se ha producido una sentencia que resuelve un conflicto en defensa de la autonomía local (STC 365/2006), en relación con la *Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, por el que se modifica la disposición adicional tercera de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre el régimen del suelo y valoraciones*, que fue planteado por la Ciudad Autónoma de Ceuta.

Por su parte, entre las disposiciones de carácter reglamentario que han sido motivo de las sentencias sobre conflictos positivos de competencia, destacan las siguientes: el *Real Decreto 1760/1998, de 31 de julio, por el que se determina la composición y el funcionamiento del Consejo de la red de Parques Nacionales, de las comisiones mixtas de gestión de dichos parques y de sus patronatos*; el *Decreto 287/1997, del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, por el que se determinan las competencias de los órganos de la Administración de la Junta de Andalucía en relación con los pagos, cauciones, depósitos o consignaciones judiciales*; el *Reglamento general sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad, aprobado por Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo*; el *Real Decreto 1740/2003, de 19 de diciembre, sobre procedimientos relativos a asociaciones de utilidad pública*; el *Decreto del Gobierno Vasco 117/2001, de 26 de junio, de medidas para la normalización lingüística de la Administración de Justicia en la Comunidad Autónoma del País Vasco*, así como también el *Decreto del citado ejecutivo autonómico 309/2000, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el II Acuerdo con las organizaciones sindicales sobre modernización en la prestación del servicio de la Justicia y su repercusión en las condiciones de trabajo del personal al servicio de la Administración de Justicia, etc.*

Finalmente, entre las leyes que han sido objeto de sentencia en razón de una cuestión de inconstitucionalidad planteada por órganos dependientes del Poder Judicial, destacan las siguientes: la *Ley Foral de Navarra 1/1997, de 31 de enero, de presupuestos generales de Navarra para el ejercicio 1997*, así como también las mismas para el ejercicio de 1999 y 2001; la *Ley de la Asamblea de Extremadura, de 29 de mayo, de medidas fiscales sobre la producción y transporte de energía que incidan sobre el medio ambiente*; la *Ley de la Comunidad de Madrid 4/1994, de 6 de junio, de calendario de horarios comerciales*, así como también su *Ley 9/1995, de 28 de marzo, de medidas de política territorial, suelo y urbanismo*; la *Ley 18/1991, de 6 de junio, del impuesto sobre la renta de las personas físicas*; la *Ley 1/1992, de 2 de julio, del Servicio de Salud del Principado de Asturias, modificada por la Ley 14/2001, de 28 de diciembre, de medidas presupuestarias, administrativas y fiscales*; la *Ley de Extremadura 3/1996, de 25 de junio, de atención farmacéutica*; la *Ley de Castilla-La Mancha, de 4 de junio, de ordenación del territorio y de la actividad urbanística, así como un precepto de la Ley 1/2003, de 17 de enero, de modificación de la primera, etc.*

En relación al origen de las normas que han sido objeto de las 29 sentencias del Tribunal, al igual que el año anterior se aprecia un notable predominio de aquellas que tienen por objeto una ley o disposición general procedente de las CCAA. Así ocurre en las sentencias que resuelven los recursos de inconstitucionalidad, en las cuestiones de inconstitucionalidad y en el conflicto en defensa de

la autonomía local, mientras que se registra un equilibrio en los conflictos de competencia. Ello pone de relieve lo que en algunos periodos se ha registrado en varios de los informes anuales sobre conflictividad competencial, en los que el activismo de las CCAA se proyecta más sobre los reglamentos y otras disposiciones del Estado. Así ocurría hace seis o siete años cuando se residenciaron ante el TC las actuaciones que este año han dado lugar a las sentencias que ahora se analizan.

En general, se trata de sentencias en las que los fallos tienen un contenido parcialmente estimativo de las pretensiones de las partes. Por tanto, en este caso es el Estado quien ha obtenido un resultado globalmente positivo a sus pretensiones. En los conflictos positivos suscitados por las CCAA, el balance que ofrece el año es parcialmente favorable a sus pretensiones. Y en lo que concierne a la cuestión de inconstitucionalidad, a diferencia de años anteriores, en el presente el Tribunal ha estimado –excepción hecha de la planteada en relación con la *Ley de la Comunidad de Madrid 9/1995, de 28 de marzo, de medidas de política territorial, suelo y urbanismo*– una buena parte de ellas, y en la mayoría de estos casos lo ha sido en su totalidad. A buen seguro, ello pone de relieve una mejor fundamentación de los juicios de relevancia y, desde luego, de constitucionalidad llevados a cabo por los diversos órganos judiciales promotores.

De la misma forma que el año anterior, se constata el alto número de los votos particulares registrado, pues de las 29 sentencias dictadas este año, en 14 de ellas se incorporan votos de magistrados que han quedado en minoría. También cabe hacer notar de nuevo, que la mayoría de las veces la discrepancia con la opinión adoptada por la mayoría acostumbra a agrupar a los mismos grupos de magistrados. En este sentido, en este año tampoco se aprecian supuestos en los que los votos particulares combinen a magistrados de ambos grupos.

Las materias competenciales que han ocupado la actividad jurisdiccional del Tribunal han sido las siguientes: predominan, en especial, las sentencias sobre función pública, expropiación forzosa en las CCAA (las sentencias referidas a cuestiones de inconstitucionalidad), administración de justicia, medio ambiente, asociaciones, urbanismo, tributos de las CCAA además de las referidas a educación, seguridad social y comercio interior, entre otras.

Consideraciones específicas

Cuestiones de orden procesal

Las sentencias registradas en este año aportan algunas consideraciones de interés procesal que requieren de mayor atención. Así, en la STC 32/2006, relativa a la impugnación que la Junta de Andalucía había hecho del *Real Decreto 1760/1998, de 31 de julio, por el que se determina la composición y el funcionamiento del Consejo de la Red Parques Nacionales, de las comisiones mixtas de gestión de dichos parques y de sus patronatos*, –ante la alegación del Estado consistente en afirmar que las CCAA de Andalucía y Aragón no pueden reclamar en dicho contencioso competencial, porque carecen de parques supracomunitarios en su territorio, el Tribunal resuelve estableciendo el criterio por el que si bien no

hay duda acerca de dicha carencia, tal circunstancia coyuntural no ha de impedir que en el futuro las citadas CCAA dispongan de este tipo de parques, razón por la cual la legitimación para actuar en este conflicto no puede ser obstaculizada. Por tanto, la cuestión de relevancia procesal a la que el TC da una respuesta afirmativa, concierne a los requisitos de legitimación para acceder al Tribunal en relación a un ámbito material de competencias, que en el momento de plantearse el conflicto no está al alcance de la comunidad autónoma porque sencillamente ésta no dispone de parques supracomunitarios.

En esta misma STC 32/2006 se aborda otro tema de orden procesal de relevancia, cual es el problema que se deriva de una incoherencia material entre el requerimiento de incompetencia y el posterior contenido del conflicto formulado ante el Tribunal Constitucional. La existencia de un desajuste de esta naturaleza entre el requerimiento y el suplico de una demanda, obliga al TC a recordar que de acuerdo con las previsiones del artículo 63.3 de la LOTC siempre se han de hacer constar con claridad en el requerimiento los preceptos de la disposición viciada de incompetencia, y por lo tanto hay que entender que sobre los preceptos no mencionados en el mismo no se ha planteado un conflicto de competencia, de acuerdo con lo ya establecido en la STC 104/1989, FJ 2.

Acerca, de nuevo, del significado del requerimiento el Tribunal vuelve a pronunciarse en la STC 50/2006, y en especial sobre un motivo explícito de inadmisibilidad de un conflicto positivo. El Abogado del Estado adujo que al plantearlo no se cumplió adecuadamente con el requisito exigido por el artículo 63.2 de la LOTC, consistente en el requisito previo para la comunidad autónoma de formular un requerimiento de incompetencia en relación al objeto del conflicto (una Resolución de la Subsecretaría del Ministerio de Justicia de 22 de abril de 1997, por la que se anunciaba la licitación y adjudicación de la contratación del servicio de apertura y gestión de las cuentas de depósitos y consignaciones que precisan mantener los órganos judiciales). El TC es claro al respecto: si la comunidad autónoma promotora no ha formulado el previo requerimiento, es evidente que el no se ha cumplido válidamente lo previsto en el artículo 63 de la LOTC, por lo que hay que entender que no se ha planteado conflicto alguno. Se trata, por tanto, de una lógica consecuencia de lo ya dicho en la STC 32/2006. Ahora bien, la controversia procesal vuelve a plantearse en este caso, porque con anterioridad se había planteado conflicto con respecto a una Resolución de 24 de febrero del mismo año que había agotado sus efectos al ser sustituida por un posterior Acuerdo de la Subsecretaría de Justicia de 25 de junio de 2002. La cuestión que aquí se planteaba era si el conflicto seguía vivo o por el contrario había perecido. El TC se atiene a su doctrina (STC 128/1999, FJ 4) por la que avala la interpretación de que el objeto del conflicto no ha fenecido cuando la normativa en relación a la cual se había planteado no ha sido simplemente derogada sino, como ocurre en presente caso, fue parcialmente sustituida por otra que en esencia viene a plantear los mismos problemas competenciales.

Algo semejante se plantea en la STC 179/2006, relativa a la cuestión de inconstitucionalidad planteada contra la *Ley de la Asamblea de Extremadura 7/1997, de 29 de mayo, de medidas fiscales sobre la producción y transporte de energía que incidan sobre el medio ambiente*, que posteriormente sería modificada por la *Ley*

7/1997, de 29 de mayo. El TC mantiene su doctrina sobre la pervivencia del objeto del recurso en los términos habituales: el hecho de que la primera ley haya sido modificada, en este caso, sustancialmente, no determina ni que la presente cuestión de inconstitucionalidad haya perdido su objeto, ni tampoco que su objeto se extienda a esta última norma legal. En efecto, el TC reitera que en las cuestiones de inconstitucionalidad los efectos extintivos sobre el objeto del proceso como consecuencia de la derogación o modificación de la norma cuestionada vienen determinados por el hecho de que, tras esa derogación o modificación, resulte no aplicable aquélla en el proceso *a quo* y de su validez dependa la decisión a adoptar por éste. En el caso de la ley de Extremadura en su redacción de 1997, ésta continuaba siendo aplicable al proceso contencioso-administrativo que había originado el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad.

En el mismo sentido, y en relación a los procesos en los que se ha producido una pérdida sobrevenida del objeto, la STC 365/2006, dictada también con motivo de una cuestión de inconstitucionalidad planteada en relación con la *Ley de las Cortes de Castilla La-Mancha 2/1998, de 4 de junio, de ordenación del territorio y de la actuación urbanística*, el TC aplica su conocida y reiterada doctrina al respecto. En efecto, la declaración de inconstitucionalidad se produce pese a que se trate de preceptos que ya no se encuentran vigentes, pero sin que a juicio del Tribunal el cambio legislativo operado haya supuesto una pérdida sobrevenida del objeto del proceso.

La STC 223/2006 ofrece interés procesal porque, una vez más, se pone de relieve la imposibilidad de que el Consejo de Gobierno pueda recurrir contra una norma aprobada por el Parlamento de la misma comunidad autónoma. La sentencia resuelve dos recursos de inconstitucionalidad acumulados interpuestos por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura y por ochenta y un senadores del Grupo Socialista en el Senado, contra dos preceptos del Reglamento de la Asamblea de Extremadura. El TC es muy explícito al respecto, al considerar que la interpretación literal del artículo 32.2 LOTC no permite concluir que los Ejecutivos de las CCAA estén legitimados para interponer recursos de inconstitucionalidad contra leyes, actos y disposiciones con fuerza de ley de las respectivas Asambleas Autonómicas. El TC confirma que los supuestos de legitimación activa del artículo 32 de la LOTC están tasados por la que no cabe una legitimación en el seno de la propia comunidad autónoma respecto de sus propias leyes. Sobre aspectos de orden material de esta misma sentencia, concernientes a la forma de gobierno en relación a la potestad presupuestaria, se incidirá más adelante.

Finalmente, conviene resaltar el caso que plantea el juicio de relevancia previo al juicio de constitucionalidad, cuando se promueve una cuestión de inconstitucionalidad por un órgano judicial ordinario. La adecuada aplicación de este tipo de juicio por parte del órgano judicial promotor de una cuestión de inconstitucionalidad, se plantea en la STC 164/2006, en relación con la referida a la *Ley de la Comunidad de Madrid 4/1994, de 6 de junio, de calendario de horarios comerciales*. El tema cobra especial importancia porque en este caso el órgano judicial eleva la cuestión de inconstitucionalidad con ocasión del enjuiciamiento de dos Decretos del Consejo de Gobierno autónomo. Pues bien, en relación al juicio de relevancia, el TC sostiene que aquél será correcto sólo en lo relativo a los precep-

tos de la Ley 4/1994 que sean objeto de desarrollo directo por parte de los Decretos del Consejo de Gobierno. Es decir, el TC argumenta que el planteamiento de la cuestión puede superar el trámite de admisión si existe una interrelación entre los preceptos de la ley habilitante y los de la norma reglamentaria que dio origen al contencioso-administrativo.

Cuestiones de orden material

Sobre el alcance de la legislación básica estatal y la posición de la ley autonómica

En cualquier informe sobre la actividad jurisdiccional del Tribunal Constitucional, resulta necesario evaluar la posición que adopta sobre una cuestión decisiva para la articulación de las competencias del Estado y de las CCAA. Esta necesidad de calibrar el criterio del TC acerca del alcance de lo básico, no es obstáculo para al mismo tiempo señalar que el balance de las sentencias dictadas durante el año 2006, no ofrece novedades de especial relieve en relación a una cuestión que resulta decisiva para el alcance del autogobierno de las CCAA.

Una de las materias competenciales que ha ocupado en mayor medida al TC ha sido la referida a función pública. Una de ellas es la STC 148/2006, por la que el TC estimó una cuestión de inconstitucionalidad respecto de la Disposición Adicional primera de la *Ley Foral 1/1997, de 31 de enero, de presupuestos generales de Navarra para el ejercicio 1997*. El debate principal se centró en si la regulación de las retribuciones del personal al servicio de las administraciones públicas de Navarra, contenida en la citada disposición vulneraba el mandato de congelación salarial establecido en la Ley de Presupuestos generales del Estado para 1997 y con ello los artículos 149.1.13ª y 156.1 CE. Para los representantes de la Comunidad Foral de Navarra, esta Comunidad no puede quedar vinculada con la misma intensidad que las restantes CCAA a los límites retributivos impuestos por el Estado a través de la Ley de presupuestos generales si no quieren vulnerarse las competencias reconocidas en la LORAFNA. El tema de controversia se centra pues, en la relación entre legislación básica y la norma autonómica de desarrollo y la delimitación material de la controversia, así como también en la autonomía financiera de las CCAA.

El TC argumenta –haciendo referencia a lo ya establecido en la STC 140/1990– que la cuantificación y la limitación de las retribuciones del personal al servicio de las administraciones públicas no se integran, desde un punto de vista material, en el régimen estatutario de los funcionarios públicos por dos motivos fundamentales: en primer lugar, porque dichas retribuciones no sólo alcanzan a los funcionarios públicos sino también a todo el personal al servicio del sector público; y, en segundo lugar, porque su carácter coyuntural y su eficacia limitada en el tiempo impiden integrarlas en la relación de servicio que delimita dicho régimen estatutario. Todo ello comporta una limitación de la competencia estatal básica, reconocida en el artículo 149.1.18ª, a la definición de los diversos conceptos retributivos de los funcionarios públicos. En este sentido, en la medida que los límites retributivos que impone el Estado no se circunscriben a los funcionarios autonómicos, ni tienen carácter permanente, la jurisprudencia consti-

tucional siempre ha abordado el tema desde la perspectiva del límite que ofrecen las bases de la planificación económica y del artículo 149.1.13ª y la coordinación que corresponde al Estado prevista en el 156.1 CE y no desde el parámetro básico que supone el régimen general de la función pública del artículo 149.1.18ª CE. Por otra parte, pero de forma absolutamente vinculada a lo anteriormente expuesto, el TC señala que la autonomía presupuestaria de las CCAA, entendida como la capacidad para definir sus gastos en los correspondientes presupuestos, no excluye, sin embargo, que dicha autonomía quede limitada materialmente por los principios de coordinación con la hacienda estatal y la solidaridad entre todos los ciudadanos.

El TC confirma la posibilidad de que el legislador presupuestario estatal limite materialmente la autonomía financiera de las CCAA con fundamento en el principio de coordinación reconocido en el artículo 156.1 CE, a través de las medidas relacionadas con los objetivos de política económica como, por ejemplo, la reducción del déficit público.

Finalmente, conviene resaltar que en relación al alcance material que pueda tener la legislación básica estatal, el TC insiste en su criterio de que el concepto de bases no resulta uniforme en todos los sectores del ordenamiento, sino que admite una intensidad y extensión variables en función de las características del ámbito concretamente afectado. En el caso de esta ley foral de presupuestos, teniendo en cuenta la directa relación que existe entre la fijación de la política económica general por parte del Estado y la decisión de congelar las retribuciones del personal al servicio de todas las administraciones públicas, también cabe aceptar el carácter básico de esta última decisión, entendida –dice el TC– como una medida coyuntural del legislador estatal para conseguir sus objetivos de política económica general.

También, sobre la autonomía financiera de las CCAA, cabe destacar en el mismo sentido que la ya citada STC 148/2006, también la STC 195/2006, por la que se estimó una cuestión de inconstitucionalidad frente a la disposición adicional primera de la *Ley Foral 21/1998, de 30 de diciembre, de presupuestos generales de Navarra para el ejercicio 1999*.

Siguiendo en el ámbito material relativo al régimen jurídico de la función pública, la STC 31/2006, también aborda la relación de la ley básica con la ley autonómica, para de nuevo rechazar una previsión, en este caso establecida en la *Ley del País Vasco 16/1997, de 7 de noviembre*, que introduce un nuevo apartado 3 en la disposición adicional 2ª de la *Ley 6/1989, de 6 de julio, de la función pública vasca*, por la que se prevén unas pruebas de acceso a la función pública docente, que el TC considera que no pueden calificarse de libres o abiertas, razón por la cual vulneran la legislación básica estatal establecida en la Ley 30/1984, así como las condiciones específicamente previstas en la también norma básica estatal en materia educativa (LOGSE). El criterio del TC al respecto no es nuevo, puesto que ya la propia jurisprudencia constitucional ha establecido con anterioridad que las CCAA no pueden adoptar medidas unilaterales en este materia, puesto que las excepciones al sistema de acceso a la función pública docente merecen la calificación de legislación básica, ubicándose, por tanto, en el ámbito de la competencia estatal. Ya en ocasiones anteriores, se ha sostenido la posibilidad de que puedan integrarse en

un determinado cuerpo de funcionarios, personas que carezcan de la titulación exigida para el mismo, por estar en franca contradicción con la legislación básica.

De nuevo, en el ámbito del la función pública, el TC estima la inconstitucionalidad del artículo 32 de la *Ley 10/1996, de 31 de diciembre, de presupuestos generales del Principado de Asturias para 1997*, porque en su oferta pública para ese año no reflejaba las cuantías concretas de los diversos conceptos retributivos de los funcionarios autonómicos, aspecto que incide sobre la competencia estatal relativa a la planificación general de la actividad económica. Y, en efecto, éste es el elemento decisivo que sirve al TC para adoptar una posición de censura a la ley asturiana. Porque, es evidente que como ya ha señalado en su jurisprudencia anterior (SSTC 139/2005 y 148/2006), no cabe incluir en el concepto «régimen estatutario de los funcionarios» una medida de orden coyuntural y de eficacia limitada en el tiempo como es la fijación en la oferta pública de empleo de las cuantías concretas de las retribuciones de los funcionarios. Ahora bien, la conclusión ha de ser distinta en relación con las previsiones constitucionales de los artículos 149.1.13 y 156.1. No obstante, la pregunta que cabe plantearse y a la que el TC aporta una respuesta dotada de un grado de convicción más bien relativo, es la siguiente: ¿por qué es preciso declarar una inconstitucionalidad cautelar a una previsión normativa que todavía no se ha materializado? El TC responde al carácter pretendidamente cautelar del recurso de inconstitucionalidad, en el sentido de que la limitación básica de la oferta de empleo público contenida en la ley asturiana todavía no se ha infringido, estableciendo que hay que tener en cuenta que lo importante, tratándose de un supuesto de inconstitucionalidad mediata, es que la infracción de la base estatal se ha producido efectivamente, sin que sea necesario esperar a que el Gobierno autonómico apruebe la concreta oferta de empleo público para el ejercicio en cuestión. Pero la poca convicción que ofrece esta argumentación se plantea de inmediato, porque si lo que se invoca son las competencias del Estado básicas y de coordinación reflejadas en los artículos 149.1.13^a y 156.1, parece razonable pensar que para calibrar la efectiva incidencia en dichos preceptos de la oferta de empleo público realizada por la comunidad autónoma debía haberse concretado cuantitativamente. Al no haberse hecho, la inconstitucionalidad no pasa de ser sólo presunta.

La vulneración de legislación básica vuelve a ser el motivo de una decisión de inconstitucionalidad, de nuevo sobre aspectos relacionados con la función pública de las CCAA. En la STC 222/2006, se aborda el recurso de inconstitucionalidad planteado contra la *Ley 10/1996, de 27 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para 1997*, en la que se establecía una actualización de las retribuciones básicas y complementarias de los funcionarios autonómicos en el contexto de la congelación salarial establecida por el Estado en su *Ley 12/1996, de presupuestos para 1997*. A juicio del TC, el hecho que esta Ley de Presupuestos contemple excepciones al criterio general de congelación salarial en algunos de sus preceptos, para que el Gobierno proceda a la actualización de las retribuciones básicas y complementarias de los funcionarios autonómicos, supone una contradicción al mandato básico de congelación salarial que ha establecido el Estado en su ley de presupuestos para 1997.

En un mismo sentido se pronuncia en la STC 297/2006, al estimar una cues-

tión de inconstitucionalidad de las disposiciones adicionales primera y segunda de la *Ley Foral 19/2000, de 29 de diciembre, de presupuestos generales de Navarra para el ejercicio del año 2001*.

En el marco de las competencias autonómicas sobre medio ambiente, que por su propia naturaleza material quedan afectadas por la incidencia transversal de otros títulos competenciales que corresponde al Estado, destaca la STC 101/2006. De su decisión no cabe extraer novedades de relevancia porque el alto Tribunal se atiene a lo que sobre el mismo tema dejó asentado en la STC 13/1998. En este sentido, la norma que ahora es objeto de enjuiciamiento es la *Ley del Parlamento vasco 3/1998, de 27 de febrero, general de protección del medio ambiente del País Vasco*, y en el recurso de inconstitucionalidad, no se discute la regulación de la evaluación de impacto ambiental por su contenido sustantivo o material, sino si la administración que resulta competente para emitir el informe y la declaración de impacto. Atendiendo a la coincidencia con el conflicto resuelto en la STC 13/1998, el TC recuerda que no puede ser resuelto atendiendo exclusivamente al reparto competencial en medio ambiente. Porque el reparto competencial en este ámbito competencial sólo resulta determinante respecto de aquellas intervenciones administrativas cuya razón de ser consiste específicamente en la protección de dicho ámbito competencial. Pero no así, cuando la Administración general del Estado ejerce sus competencias exclusivas en distintos ámbitos materiales (administración de justicia, aeropuertos y puertos, ferrocarriles, aguas continentales, obras públicas de interés general, etc.). Así, en el caso de esta ley vasca se atribuye la competencia sobre impacto ambiental al País Vasco, pero sin distinguir entre los diferentes tipos de obras y actividades, lo que comporta ignorar la competencia del Estado, por ejemplo, en las obras de interés general que se realicen el territorio de esta Comunidad Autónoma. No obstante, a fin de paliar el efecto neutralizador que los diversos títulos competenciales transversales que puedan tener sobre el medio ambiente, el TC reproduce lo ya dicho en la STC 13/1998, al afirmar que «cuando la Administración general del Estado ejerce sus competencias sobre el territorio de la comunidad autónoma, debe ejercerlas siempre atendiendo los puntos de vista de ésta, y cumpliendo el deber de colaboración inherente a la estructura misma del Estado de las autonomías». Esto es lo que dice el TC.

Finalmente, y de nuevo en el ámbito de la función pública, la STC 294/2006 delimita el alcance de las potestades normativas de las CCAA en la Administración de Justicia. En la misma se establece que si bien es cierto que el régimen de la LOPJ no realiza una regulación del sistema de licencias, las facultades normativas de las CCAA no alcanzan a la creación de permisos nuevos, sino sólo a la forma de concesión.

La potestad legislativa de las CCAA

Acercas del ejercicio de la potestad legislativa de las CCAA en relación a derechos fundamentales, este año el TC ya ha resuelto el recurso de inconstitucionalidad planteado contra la *Ley Orgánica 1/2002, de 23 de marzo, reguladora del derecho de asociación*, en la STC 133/2006, y también ha hecho lo propio con el

recurso promovido contra la *Ley del Parlamento de Cataluña 7/1997, de 18 de junio, de asociaciones*, en la STC 135/2006. En ambas resoluciones el TC se atiene a lo en su momento establecido en la STC 173/1998, relativa a la ley vasca de asociaciones.

En relación a la Ley Orgánica 1/2002, el reproche del recurrente, que fue la Generalidad de Cataluña, se centra en dos aspectos: por un lado, en el rechazo de que una parte de los preceptos de la Ley a los que total o parcialmente se califica como condiciones básicas garantizadoras de la igualdad (art. 149.1.1ª CE) en el ejercicio del derecho fundamental de asociación y que la institución catalana niega que merezcan tal consideración. Y por otro, en la denuncia de una abusiva utilización del título competencial sobre hacienda general y la deuda del Estado, para establecer un régimen jurídico uniforme de las asociaciones de utilidad pública que invade la competencia exclusiva asumida por el Estatuto de 1979, en su artículo 9.24 CE.

El punto de partida del TC es el criterio sentado hace ocho años en la citada sentencia 173/1998, por el que recuerda que las asociaciones no son un título competencial específico en ninguno de los artículos 148 y 149 CE, ya que sólo se contemplan formalmente, a efectos de determinación de un título competencial expreso, a partir de lo establecido en los distintos textos estatutarios. Ahora bien, la calificación de esta competencia autonómica como exclusiva no puede interpretarse como un total desapoderamiento del Estado, pues además de estar condicionada por la normativa de carácter orgánico, el artículo 149.1 CE otorga al Estado una serie de títulos competenciales de notable incidencia sobre las asociaciones. De acuerdo, pues, con este contexto jurídico de entrecruzamiento competencial, la STC 173/1998 ya estableció que cuando un estatuto de autonomía atribuye a una comunidad autónoma la competencia exclusiva sobre un determinado tipo de asociaciones, no sólo le habilita para regular los aspectos administrativos de esas instituciones, es decir sus relaciones de fomento, policía y sanción con los poderes públicos, sino también el régimen jurídico de las mismas tanto en su vertiente externa, es decir la relativa a su participación en el tráfico jurídico, como en su vertiente interna.

El principal reproche que el recurrente hizo a la mayoría de los preceptos de la Ley Orgánica 1/2002, se centraron en un inadecuado encuadramiento de la competencia estatal del artículo 149.1.1ª CE. A este respecto, el TC se remite a su STC 173/1998 para establecer que, a pesar de que en el momento de la aprobación de la ley vasca de asociaciones, el legislador estatal no había desarrollado el artículo 22 de la CE, podía considerar «condiciones básicas» tanto la definición del concepto legal de asociación, como aquellos aspectos concretos del régimen jurídico externo de las asociaciones (nacimiento de la personalidad, capacidad jurídica y capacidad de obrar, régimen de responsabilidad y causas y efectos de la disolución), que resulten «imprescindibles o necesarios» en orden a asegurar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho de asociación. Por tanto, éstos son los parámetros a partir de los cuales el TC analiza la Ley orgánica para declarar la inconstitucionalidad de la disposición final primera, apartado segundo, en relación a otros dos preceptos de la ley, además de aportar una solución interpretativa respecto de la misma disposición final en relación a otros preceptos.

En general, el TC considera básicos los preceptos de ley que se refieren al derecho de las asociaciones a dotarse de una denominación que las identifique. Por el contrario, rechaza la remisión amplia e incondicionada que la ley hace a las disposiciones reglamentarias dictadas en su aplicación, porque ello supone la exclusión de la normativa autonómica en la regulación de esta materia. En cuanto a la solución interpretativa referida a la Disposición adicional, en relación al otro precepto de la Ley que establece que el plazo de inscripción en el correspondiente registro será, en todo caso, de tres meses, desde la recepción de la solicitud en el órgano competente, el TC considera que dicha previsión constitucional debe entenderse conforme a la CE siempre que sea un plazo máximo de duración del procedimiento administrativo pero ello no ha de ser impedimento para su reducción por las CCAA.

Con los mismos mimbres de la STC 173/1998 y también de la ya reseñada STC 133/2006, el TC aborda también el recurso contra la *Ley del Parlamento de Cataluña 7/1997, de 18 de junio, de asociaciones*. Entre los aspectos más relevantes que ofrece, destaca la expresa declaración de inconstitucionalidad referida a la previsión contemplada en la ley por la que se establece que la organización interna y el funcionamiento de las asociaciones deben ser democráticos. En la medida que el CE no prescribe unas condiciones de esta naturaleza en el artículo 22, una previsión de este tipo excede del alcance de la competencia del legislador autonómico, en tanto que como legislador ordinario no puede imponer una condición genérica para la constitución y el reconocimiento de una asociación y un tipo global de organización interna de las asociaciones. Es decir, allí donde existe reserva de ley orgánica, el legislador autonómico no puede establecer excepciones.

Especial relieve tiene el planteamiento interpretativo de la sentencia en relación al artículo 3 de la Ley catalana, en el que ésta guarda silencio sobre la aplicación de la ley estatal. Siguiendo lo ya dicho en la STC 173/1998, afirma que dicho silencio no puede significar nunca la exclusión de la legislación estatal si ésta viene exigida por el bloque de la constitucionalidad. De igual manera, en aplicación de la doctrina de 1998, se considera que la regulación de la impugnación de los acuerdos de la asamblea general de la asociación y del órgano de gobierno supone una invasión de la competencia estatal sobre la legislación procesal, en especial en lo que concierne a la delimitación de competencias entre los órdenes jurisdiccionales civil y contencioso.

De nuevo, la reiterada STC 173/1998 es fundamento para, en este caso, la estimación parcial por la STC 134/2006 del conflicto positivo planteado por la Generalidad de Cataluña frente a diversos preceptos del *Real Decreto 1740/2003, de 19 de diciembre, sobre procedimientos relativos a asociaciones de utilidad pública*. Aunque a pesar de ello cabe destacar, no obstante el reconocimiento parcial de las pretensiones de la Generalidad, la aceptación como competencia del Estado de la declaración de utilidad pública de las asociaciones, que se justifica puesto que dicha declaración convierte a las entidades beneficiarias en sujetos que gozan de un régimen especial en la normativa fiscal y económica dictada por el Estado. Por consiguiente, el TC concluye que la definición de los requisitos formales que deben satisfacer esas entidades en el cumplimiento de sus obligaciones de información, forma parte del título competencial 149.1.14^a CE.

La potestad legislativa de las CCAA es tratada también este año en relación a las competencias en materia tributaria de las que disponen las CCAA. El tema que la STC 179/2006 plantea, es el relacionado con los supuestos de doble tributación prohibida por el artículo 6 de la LOFCA. Tampoco aquí se producen novedades de especial mención. Antes al contrario, nos encontramos con un supuesto de aplicación de doctrina anterior que se reproduce, si bien en un contexto de especial disenso en el seno del TC. La norma impugnada fue la *Ley de la Asamblea de Extremadura 7/1997, de 29 de mayo, de medidas fiscales sobre la producción y transporte de energía que incidan sobre el medio ambiente*, a la que el Estado imputaba incurrir en un supuesto de doble imposición. La estimación del recurso contra la ley extremeña se fundamenta en los mismos términos que expuso la anterior STC 289/2000 respecto de una ley balear, referida a la contaminación del medio ambiente: esto es, la cuantificación de una gravamen tomando como referencia exclusivamente el valor de las instalaciones, calculado con relación a dos parámetros diferentes que no guardan relación con la real o potencial aptitud de los sujetos pasivos para incidir en el medio ambiente. En el caso que ahora se plantea, el impuesto sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente de Extremadura grava la mera titularidad de bienes inmuebles, con independencia de su aptitud para incidir o no en el medio ambiente, incurriendo en el supuesto de prohibición de doble imposición señalado anteriormente. El efecto limitativo de este criterio sostenido por la mayoría del TC resulta especialmente expeditivo sobre las posibilidades futuras que las CCAA tengan para ejercer sus potestades tributarias en otros ámbito materiales. Por el contrario, más convincente es la posición sostenida por los magistrados disidentes al respecto, quienes argumentan que la doble tributación no se produce en este caso puesto que el gravamen extremeño no grava la mera titularidad de las instalaciones, sino su afectación a procesos productivos con incidencia en el medio ambiente de dicho territorio y presenta una naturaleza, estructura y finalidad diferentes al impuesto sobre bienes inmuebles.

Sobre las competencias ejecutivas

En relación a las competencias ejecutivas, este año se dejan ver de nuevo los efectos de la STC 194/2004 en materia de medio ambiente y espacios naturales. En esta ocasión, se trata de la STC 32/2006, que resuelve los conflictos positivos de competencias planteados por las CCAA de Andalucía y Aragón, contra el *Real Decreto 1760/1988, de 31 de julio, por el que se determina la composición y funcionamiento del Consejo de la Red de Parques Nacionales, de las comisiones mixtas de gestión de dichos parques y de sus patronatos*. Es evidente que dichos conflictos mantuvieron una estrecha relación con los recursos de inconstitucionalidad presentados en su momento contra la Ley 41/1997, que motivó la STC 194/2004 citada. Pues bien, de acuerdo con ello, el TC se remite a su tradicional argumento acerca del concepto de norma básica, tanto en su dimensión formal como en la material, para resolver el conflicto. Así, en relación con la dimensión formal invoca su anterior jurisprudencia de acuerdo con la cual ha admitido de forma excepcional que puedan considerarse básicas algunas regulaciones no contenidas en normas de rango legal e incluso ciertos actos de ejecución, cuando

—como es bien conocido— por la naturaleza de la materia, resultan complemento necesario para garantizar la consecución de la finalidad objetiva a que responde la competencia estatal sobre las bases. De acuerdo, por tanto, con este canon, el TC analiza el contenido del Decreto 1769/2004 que ha sido impugnado e interpreta que la regulación de las comisiones mixtas de gestión de los parques nacionales es desarrollo reglamentario del criterio general de gestión conjunta contenido en el Decreto, por lo que se remite a lo ya establecido en la STC 194/2004. Ahora bien, en relación con el principio de gestión conjunta de los parques nacionales, sostiene que no puede encontrar cobertura en las competencias básicas del Estado ni tampoco en las competencias y principios de coordinación y cooperación. Nada nuevo, pues, en relación a un criterio ya asentado en su jurisprudencia tradicional que la STC 194/2004 ya aplicó entonces y que ahora la STC 32/2006 reproduce. No obstante, sigue ofreciendo dudas el argumento del TC que sostiene en relación a la Disposición Adicional 3ª del Real Decreto impugnado, cuando afirma que su contenido no vulnera el orden competencial porque la naturaleza de órgano de cooperación que tiene el *Consejo de la Red de Parques Nacionales* habilita al Estado para que en el ejercicio de su función coordinadora, adopte las medidas que se regulan. Dudas que se centran en que si es un órgano de cooperación resulta paradójico que a la vez ejerza funciones de coordinación, que por su naturaleza tienen una naturaleza más compulsiva. Es decir, la duda que suscita el juicio favorable a su constitucionalidad se explica porque por esta vía de la coordinación se atenúe cuando no se haga incluso abstracción de la competencia autonómica.

Pero lo que este año destaca en el contexto de las competencias ejecutivas de las CCAA es la STC 5/2006, referida a las competencias autonómicas sobre la llamada administración de la Administración de Justicia. Aunque conviene añadir seguidamente que esta relevancia lo es en virtud de la visión tan reductiva que de dicha sentencia expresa la mayoría del Tribunal que avaló el fallo que anuló el *Decreto 287/1997, por el que se determinan las competencias de los órganos de la Administración de la Junta de Andalucía en relación con los pagos, cauciones, depósitos o consignaciones judiciales*, al declarar inconstitucionales sendas disposiciones adicionales de las Leyes 7/1997 y 10/1998, de presupuestos de Andalucía para los años 1998 y 1999.

En todos estos dos supuestos se plantea una misma controversia competencial, cual es la relativa a la titularidad de la competencia para fijar las condiciones y contratar el servicio de gestión de las cuentas de depósito y consignaciones que precisan los órganos judiciales, así como ingresar los rendimientos generados en dichas cuentas. De forma más concreta, dos son las competencias discutidas: por una parte, la de designar la entidad bancaria en la que han de abrirse las cuentas de pagos, consignaciones y depósitos judiciales y la de establecer el régimen jurídico para su gestión; por otra, la de ingresar los intereses derivados de esas cuentas. En definitiva, se trata de determinar la titularidad de la gestión de unas mismas cuentas judiciales.

Pues bien, el criterio de la mayoría del TC, del que disintió el magistrado Pérez Tremps, se fundamenta en la siguiente argumentación: la determinación de la entidad en la que se han de abrir las cuentas bancarias no es una mera actua-

ción ejecutiva destinada a asegurar el buen funcionamiento del servicio público de la Administración de Justicia. Por el contrario, al establecer las condiciones en las que se desarrolla la licitación de tales cuentas bancarias, se concreta y establece todo un conjunto de obligaciones de las entidades de crédito que resulten adjudicatarias de las mismas. De ese modo, la competencia para sacar a licitación el servicio de cuentas de consignaciones y depósitos que precisan mantener los órganos judiciales no debe estar en contradicción con la de disponer sobre todos los rendimientos que se produzcan. En el mismo sentido, el TC arguye que los intereses generados por las cuentas bancarias son rendimientos desvinculados de la capacidad normativa de las CCAA, relativa a la previsión de los medios materiales necesarios para el desarrollo de la función judicial. Y aún más, en rigor –afirma– estos ingresos han de considerarse fuente de la hacienda estatal y por lo tanto resulta de aplicación el artículo 149.1.14^a CE. En consecuencia, a través de esta singular invocación del citado título transversal, el TC concluye que corresponde a la Administración del Estado disponer de los rendimientos que produzcan las cuentas a disposición de los órganos judiciales. Y, por tanto, ha de atribuírsele también la competencia para designar, mediante los oportunos procedimientos y previa aprobación de las condiciones administrativas que rijan los contratos a realizar, las entidades bancarias en las que deban abrirse. En definitiva, la competencia de la gestión de esta faceta de la administración de la Administración de Justicia corresponde al Estado. Planteadas así las cosas, y llevando al extremo este planteamiento del TC que también se reproduce este año en la STC 67/2006, la gestión de todo lo que suponga generación de gastos o fuente de ingresos de la actividad administrativa de la Administración de Justicia habría de corresponder al Estado. Además, la utilización del título competencial del artículo 149.1.14^a CE, sin mayor argumento objetivo que el de afirmar que son fuente de la hacienda estatal, reduce la competencia autonómica de gestión sobre la Administración de Justicia a la más absoluta inanidad.

En este ámbito de las competencias ejecutivas, es preciso resaltar también la STC 51/2006, que estima el conflicto planteado por la Generalidad de Cataluña con respecto a un precepto del Reglamento general sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto 928/1998. La posición que al respecto de esta controversia sostiene la entidad autonómica, es que al atribuir en determinados supuestos las funciones de instructor de los expedientes sancionadores en materia social, al inspector o subinspector de Trabajo y Seguridad Social que practicó el acto de infracción, excede el ámbito material de la competencia estatal sobre la legislación laboral y de Seguridad Social e invade el ámbito interno de la organización de los servicios de la Generalidad de Cataluña. De nuevo, pues, se pone de manifiesto el alcance de las competencias ejecutivas de gestión de las CCAA, ahora en un ámbito como el laboral, donde su capacidad de autogobierno que limitada a dicha función. En este sentido, el TC recuerda que la expresión «legislación» en el ámbito laboral, empleada por la CE, ha de ser entendida en sentido material, sea cual fuere el rango formal de las normas. Ello incluye también como función atribuida al Estado la aprobación de los reglamentos ejecutivos que desarrollan una ley. De acuerdo con ello, el ya derogado Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979 establecía que la compe-

tencia de la Generalidad en esta materia incluye la emanación de reglamentos internos de organización de los servicios y de regulación de la propia competencia funcional de ejecución. En el ámbito de ésta última se incluye la competencia para la imposición de sanciones en materia laboral y de Seguridad Social que corresponden a la Generalidad, excepto en el caso –precisa el TC– que hayan quedado reservadas al Estado en materia de régimen económico de la Seguridad Social.

Otras cuestiones

En este año se ha dictado la primera sentencia que resuelve un recurso en defensa de la autonomía local. La STC 240/2006, desestima la pretensión promovida por la Ciudad Autónoma de Ceuta, en relación a la Ley estatal 55/1999, que se atribuyó al Ministerio de Fomento la facultad para aprobar con carácter definitivo los planes generales de ordenación urbana de Ceuta y Melilla y establece el carácter preceptivo y vinculante del informe emitido por el mismo Ministerio en los procesos de modificación y revisión de planes parciales que promuevan la citadas ciudades.

En la medida en que ambas ciudades carecen de la condición de comunidad autónoma, el TC resuelve lógicamente en el sentido que sigue: la competencia legislativa en materia de urbanismo para la aprobación definitiva corresponde al Estado. Además, el legislador estatal goza de libertad a la hora de determinar la participación de los entes locales en la actividad urbanística. Pero, claro está, ello será así –siguiendo el planteamiento tradicional acerca de la garantía institucional de la autonomía local– siempre que respete un núcleo mínimo identificable de competencias que haga reconocibles aquellos entes como una instancia decisoria autónoma. La reiterada doctrina acerca de la autonomía local, fijada desde la primigenia STC 32/1981, FJ 4, establece que ésta se configura como una garantía institucional dotada de un contenido mínimo que el legislador debe respetar y que se concreta, básicamente, en el derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias. Pero de ese núcleo de funciones que forman parte de la garantía de la autonomía local, indisponible para el legislador, no forma parte la competencia para la aprobación definitiva de los planes urbanísticos.

No obstante, y en relación a la resolución de este primer supuesto de conflicto local, la STC 240/2006 ofrece una precisión acerca del canon que el TC ha de tener en cuenta para enjuiciar los casos en los que la *vindicatio potestatis* viene referida a la garantía de la autonomía local que merece ser resaltada, en lo que tiene de limitación del alcance de la legislación estatal, como complemento al parámetro de constitucionalidad fijado en el bloque de la constitucionalidad. En efecto, el TC sostiene que su doctrina tradicional sobre la autonomía local no es trasladable a este nuevo proceso constitucional, porque a pesar de reconocer puntualmente la singular y específica posición de la Ley de bases de Régimen Local en el ordenamiento jurídico (STC 259/1998), de la jurisprudencia no se concluye que la Ley

reguladora de las bases del régimen local constituya siempre canon de validez de la ley, estatal o autonómica, a la hora de enjuiciar normas que desarrollen aspectos concretos de la autonomía local. Así, a la conclusión a la que en este sentido llega el TC, es que el canon que deberá aplicar para resolver conflictos en defensa de la autonomía local promovidos frente a leyes estatales ha de ceñirse a los preceptos constitucionales (arts. 137, 140 y 141 CE) que establecen ese contenido mínimo que protege la garantía institucional y que se considera definitorio de los elementos esenciales o del núcleo primario del autogobierno de los entes locales territoriales. En consecuencia, el legislador básico estatal también ha de respetar la garantía institucional de la autonomía local. Añade, además, que la legislación básica sobre régimen local no se integra en el bloque de la constitucionalidad ni constituye canon de validez respecto de otras leyes estatales. Y, concluye, que no puede pretenderse de este Tribunal que enjuicie una norma estatal utilizando como parámetro otra norma estatal.

Atendido este plausible planteamiento sobre el alcance de la legislación estatal sobre las bases del régimen local, cabe interrogarse si el mismo queda, no obstante y como realmente parece ser, constreñido a los supuestos en los que se diluciden controversias relativas a la defensa de la autonomía local, o bien abre una nueva senda jurisprudencial con carácter general con respecto a todo tipo de conflictos relacionados con la legislación sobre administración local.

En materia del régimen de lenguas, la STC 270/2006, estimó parcialmente un conflicto de competencias promovido por el Gobierno contra el Decreto 117/2001, de 26 de junio, de medidas para la normalización lingüística de la Administración de Justicia en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Resalta de la decisión del TC, el criterio esencialmente preventivo –puesto de relieve el voto particular de varios magistrados– que aplica al considerar una invasión de competencias por el País Vasco, el hacer depender el número de puestos de trabajo respecto de los cuales cabe exigir el conocimiento del euskera, no de las funciones propias del puesto de trabajo, como establece la LOPJ (art. 530) sino de un criterio global como es el del ritmo de progresivo conocimiento del euskera en el seno de la sociedad vasca.

Sobre la naturaleza jurídica de las normas forales de los territorios históricos vascos, la STC 295/2008 reitera la tradicional interpretación por la que estas normas que regulan el sistema tributario de cada territorio, no pueden ser objeto de cuestión de inconstitucionalidad, dado que carecen de fuerza de ley y son un mero reglamento de ejecución de ley estatal.

Por su parte, la STC 223/2006, a la que ya se hacía referencia al tratar los aspectos de orden procesal, pone de manifiesto un tema relativo a las notas características del parlamentarismo racionalizado. El objeto de la impugnación fue un precepto del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, que establece que en casos de discrepancia entre el Ejecutivo autonómico y la Asamblea Legislativa sobre una enmienda o proposición de ley que afecte al equilibrio presupuestario, será el Pleno de la Asamblea quien resuelva la controversia. El grupo recurrente consideró que ésta es una facultad que corresponde al Ejecutivo de acuerdo con las previsiones del propio estatuto. El TC acepta la argumentación añadiendo que esta atribución a favor de la Asamblea no es compatible con un sistema parla-

mentario racionalizado al alterar los términos de la relación de confianza establecidos entre la Asamblea y el Consejo de Gobierno en el campo presupuestario.

Finalmente, la STC 296/2006, resalta que ha de ser una autoridad dotada de responsabilidad política, que responda directa o indirectamente ante la ciudadanía, la competente para tomar la decisión de fijar los servicios mínimos en una huelga. Por esta razón, se declara inconstitucional y nulo el precepto de la *Ley 14/2001, de 28 de diciembre, que modificó la Ley 1/1992, del Principado de Asturias*, que atribuía la competencia al director gerente del Servicio de Salud del Principado.

TRAMITACIÓN DE CONFLICTOS DE COMPETENCIA ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Marc Carrillo
Ramón Riu

En el segundo año de la VIII Legislatura de las Cortes Generales, la conflictividad competencial entre el Estado y las comunidades autónomas (CCAA) se ha producido en un contexto especial, como es el que durante este año ha ofrecido el inicio del proceso de reforma de algunos estatutos de autonomía. La Comunidad Valenciana y posteriormente Cataluña han sido las dos Comunidades que, respectivamente, ya han visto aprobado un nuevo texto mediante: la *Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana* y la *Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña*.

En el primer caso la reforma ha sido de menor alcance jurídico, mientras que en el segundo la nueva configuración de las competencias, las relaciones entre la Generalitat y el Estado así como el sistema de financiación, han sido los temas que, entre otros de menor alcance, han atribuido al nuevo Estatuto de Cataluña una relevancia jurídica de mayor impacto, tanto en las instituciones del Estado como en las de un buen número de CCAA. Una buena prueba de ello, son los diversos recursos de inconstitucionalidad que se han presentado ante el Tribunal Constitucional por parte de diputados del Partido Popular (PP), el Defensor del Pueblo además de las Comunidades Autónomas de Aragón, Islas Baleares, La Rioja, Murcia y la propia Comunidad Valenciana.

Sin duda, este hecho es un factor que avala el hecho de que durante el año 2006 se haya experimentado un cierto repunte de las controversias competenciales, entre el Estado y las CCAA respecto del año anterior. Y ciertamente, la *Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña*, ofrece una especial singularidad también como objeto de controversia jurídica general y conflictividad competencial, dado que través de los recursos planteados se cuestiona la cobertura constitucional de la reforma estatutaria y se plantean desacuerdos competenciales por parte de las CCAA promotoras. Una reforma que es el resultado de la confluencia de legitimidades políticas concurrentes, que se expresan a través de la potestad legislativa del Parlamento de la Comunidad Autónoma catalana y de las Cortes Generales, órgano depositario de la soberanía del Estado. Por esta razón, y sin perjuicio de que formalmente el objeto de los diversos recursos sea únicamente la citada ley orgánica estatal, es lo cierto que de hecho y en cierta forma son el Estado y también la Comunidad Autónoma de Cataluña los sujetos a los que se dirige el reproche de inconstitucionalidad.

El número de nuevos conflictos registrados ha sido de 44 (si bien, entre todos ellos, 27 lo han sido por los órganos centrales del Estado –Cortes Generales,

Gobierno y Poder Judicial—, y de los cuales sólo 6 por el Gobierno), lo que en términos genéricos supone un ascenso de 10 conflictos más de los 34 registrados en 2005. No obstante, se trata de un crecimiento que será preciso matizar más adelante a pesar del aparente aumento cuantitativo.

Por su parte, los desistimientos de las partes en controversia competencial han sido 17, un número notoriamente inferior a los 51 registrados el año anterior.

Y los incidentes de suspensión relativos a la aplicación de las previsiones del artículo 161.2 de la Constitución (CE) han sido 4, un número similar a los 3 del pasado año.

Como es costumbre en esta sección del Informe sobre el *estado* jurídico de las CCAA, la tramitación de los conflictos de competencia entre los órganos del Estado y de las instituciones de autogobierno de las CCAA, ante el Tribunal Constitucional, así como también la nueva conflictividad que puede promoverse en defensa de la autonomía local, se analiza a partir de las actuaciones que presentan relevancia procesal ante el alto Tribunal y que adoptan las diversas formas de controversia sobre la delimitación competencial. En primer lugar se da cuenta de los nuevos conflictos, incorporándose las providencias a través de las cuales se admiten los recursos de inconstitucionalidad y los conflictos de competencia, así como también de las cuestiones de inconstitucionalidad presentadas por los órganos judiciales siempre y cuando que su objeto verse sobre problemas de orden competencial, aunque no supongan *strictu sensu* un conflicto competencial. Se registran también los supuestos que se produzcan en defensa de la autonomía local, ya sean frente a leyes estatales o respecto de leyes autonómicas. Posteriormente, se analizan los autos mediante los cuales el Tribunal Constitucional resuelve sobre circunstancias procesales de relevancia competencial relativas al desistimiento o, eventualmente, también de allanamiento —que este año tampoco ha registrado ninguno— entre las partes que en su momento iniciaron una controversia competencial. Y en último lugar, se tratan los supuestos en los que el Tribunal Constitucional se pronuncia acerca del incidente procesal relativo a la vigencia de la medida de suspensión de la disposición autonómica impugnada, cuando a ésta se adhiere la todavía frecuente invocación por el Presidente del Gobierno o por el Gobierno del Estado el artículo 161.2 de la CE, con los efectos suspensivos automáticos previstos sobre la disposición de la Comunidad Autónoma.

Las disposiciones que han sido objeto de los nuevos conflictos a través del procedimiento del recurso de inconstitucionalidad, en especial aquellas que forman parte de las planteadas por el Estado o por las CCAA son, entre otras, las siguientes: en primer lugar, destaca por su reiteración en siete ocasiones, la *Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña* (recurrida por diputados del PP, el Defensor del Pueblo además de las Comunidades Autónomas de Aragón, Islas Baleares, La Rioja, Murcia y la Comunidad Valenciana); la *Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana* (recurrida en dos ocasiones, por parte de las CCAA de Aragón y Castilla-La Mancha); la *Ley 13/2005, de 20 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas en materia de tributos cedidos y tributos propios de la Comunidad Autónoma de Aragón*; la *Ley de las Cortes de Castilla-la Mancha 10/2005, de 15 de diciembre,*

de horarios comerciales; la Ley del Parlamento de Cataluña 22/2005, de 20 de diciembre, de la Comunicación Audiovisual; la Ley de la Comunidad Autónoma de Andalucía 13/2005, de 11 de noviembre, de medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo; la Ley del Parlamento de Cataluña 7/2006, de 31 de mayo, del ejercicio de profesiones tituladas y de los colegios profesionales; la Ley del Parlamento vasco 17/2006, de 23 de junio, de Aguas; la Ley 21/2005, de 17 de noviembre, de restitución a la Generalidad de Cataluña de los documentos incautados con motivo de la Guerra Civil custodiados en el Archivo General de la Guerra Civil Española y de creación del Centro Documental de la Memoria Histórica (en tres ocasiones, por grupos de diputados y senadores del PP y por la Comunidad Autónoma de Castilla y León); la Ley 10/2006, de 28 de abril, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.

Por lo que concierne a los conflictos positivos de competencia, entre otros cabe reseñar los registrados con relación a los objetos siguientes: el *Real Decreto 918/2006, de 28 de julio, por el que se regula la concesión directa de subvenciones a ayuntamientos para proyectos de acción social a favor de las personas en situación de dependencia; la Orden TAS/892/2006, de 23 de marzo, por la que se establecen las bases reguladoras y se convoca la concesión de subvenciones para la realización de programas de cooperación y voluntariado sociales con cargo a la asignación tributaria del Impuesto sobre la Renta de las Personas Física; la Orden TAS/3441/2005, de 2 de noviembre, por la que se establecen las bases reguladoras y se convoca para el año 2005, la concesión de subvenciones a municipios y mancomunidades de municipios para el desarrollo de programas innovadores para la integración de inmigrantes; el Real Decreto 1336/2005, de 11 de noviembre, por el que se autoriza a la Organización Nacional de Ciegos Españoles la explotación de una lotería instantánea o presorteada; el Decreto 1229/2005, de 13 de octubre, por el que se regulan las subvenciones públicas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado en la áreas de influencia socio-económica de los Parques Nacionales, etc.*

Se trata, pues, de conflictos en los que en una buena parte de los mismos las CCAA que los plantean, cuestionan una actividad estatal que a lo largo de los años ya ha devenido un tema recurrente, esto es el *spending power* que el Estado desarrolla a través de la actividad de fomento y que puede reabsorber competencias ejecutivas de las CCAA.

Por lo que respecta a la cuestiones de inconstitucionalidad, promovidas por órganos dependientes del Poder Judicial y que presentan interés competencial, todas ellas han venido referidas a leyes autonómicas. Entre otras se trata de: la *Ley de la Asamblea de Extremadura 7/1997, de 29 de mayo, de Medidas Fiscales sobre Producción y Transporte de Energía que incidan sobre el Medio Ambiente; la Ley 11/2000, de 27 de diciembre, de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha del Impuesto sobre determinadas actividades que inciden en el medio ambiente; la Ley de Andalucía 10/2002, de 21 de diciembre, por la que se aprueban normas en materia de tributos cedidos y otras medidas tributarias, administrativas y financieras y el artículo 8, ap. 15 de la Ley 44/2002, de 22 de diciembre, de medidas de reforma del sistema financiero; la Ley Foral 11/2004, de 29 de octubre, para la actualización del régimen local de Navarra; la Ley del Parlamento de Galicia 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y*

Protección del Medio Rural de Galicia; el Decreto Legislativo de la Generalitat de Cataluña 1/1993, de 9 de marzo, sobre comercio interior, así como también la Ley del Parlamento catalán 9/1998, de 15 de julio, del Código de Familia de Cataluña; la Ley de Cantabria 1/2002, de 26 de febrero, del Comercio; la Ley de la Comunidad Autónoma de Canarias 6/1997, de 4 de julio, de Coordinación de Policías Locales, etc.

A la vista de la nueva conflictividad competencial registrada este año se vuelve a reiterar —aunque con más excepciones que en el pasado— la tónica habitual de cada año, según la cual, va siendo habitual que las controversias competenciales sean dirigidas frente a instituciones, donde no gobierna la misma fuerza política que la promueve. Y a la inversa, no se registran conflictos cuando se produce una coincidencia entre las fuerzas políticas que disponen de capacidad de decisión en las instituciones legitimadas para promover controversias ante el TC. Ello es así, desde luego, sin perjuicio de la eventual bondad jurídica de la fundamentación que pueda acompañar a los respectivos recursos de inconstitucionalidad y conflictos positivos de competencia.

Esta constatación se pone de manifiesto, por ejemplo, en los recursos planteados por algunas CCAA contra una ley estatal pero referida a una Comunidad Autónoma como Cataluña con gobierno presidido por un socialista, contra la *Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña*. Se trata de los recursos presentados por diputados del PP, y las Comunidades Autónomas de las Islas Baleares, La Rioja, Murcia y la Comunidad Valenciana, todas ellas con gobierno del PP. En este mismo orden, destacan los recursos de inconstitucionalidad de Aragón y Castilla-La Mancha (ambas con presidencia del PSOE) presentados contra otra ley estatal, como es el caso de la *Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana*, con gobierno del PP.

Naturalmente, y como se acaba de señalar, ésta es una constatación que se registra con alguna que otra excepción a la regla no escrita: esto es, la que ofrecen el recurso promovido por Aragón contra el Estatuto catalán, una Comunidad Autónoma, la primera, en la que la presidencia del Gobierno autonómico corresponde al PSOE y en Cataluña, la segunda, en la que tras las elecciones anticipadas del 1 de noviembre de 2006, la Presidencia de la Generalitat ha vuelto a corresponder al PSC, de nuevo en un ejecutivo de composición tripartita. Otras excepciones en este sentido, la ofrecen el recurso de inconstitucionalidad presentado por el Presidente del Gobierno contra la *Ley 13/2005, de 20 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas en materia de tributos cedidos y tributos propios de la Comunidad Autónoma de Aragón*, y la *Ley del Parlamento de Cataluña 22/2005, de 20 de diciembre, de la Comunicación Audiovisual*. Y, sin duda, la Comunidad Autónoma de Cataluña rompe con esta línea general contrastada año tras año de conflictividad institucionalmente adocenada, en el caso que ofrecen los conflictos de competencias promovidos por el Gobierno tripartito presidido por el socialista Pascual Maragall en la primera mitad de 2006 en algunos conflictos de competencia. Por ejemplo, el promovido en relación con la *Orden TAS/892/2006, de 23 de marzo, por la que se establecen las bases reguladoras y se convoca la concesión de subvenciones para la realización de programas de coope-*

ración y voluntariado sociales con cargo a la asignación tributaria del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas; o la Orden TAS/3441/2005, de 2 de noviembre, por la que se establecen las bases reguladoras y se convoca para el año 2005 la concesión de subvenciones a municipios y mancomunidades de municipios para el desarrollo de programas innovadores para la integración de inmigrantes; o el Real Decreto 1336/2005, de 11 de noviembre, por el que se autoriza a la Organización Nacional de Ciegos Españoles la explotación de una lotería instantánea o presorteadada, e, incluso, la Resolución de 17 de octubre de 2005, de la Secretaría General para la Administración Pública, del Ministerio de Administraciones Públicas, por la que se ordena la publicación del IV Acuerdo de Formación Continua en las Administraciones Públicas.

Pero no ha sido sólo Cataluña, sino también en una ocasión Aragón y en otra Andalucía (ambas con un ejecutivo autonómico presidido por un miembro del PSOE) quienes también han planteado un conflicto en relación a: el *Real Decreto 1229/2005, de 13 de octubre, por el que se regulan las subvenciones públicas con cargo a los presupuestos generales del Estado en las áreas de influencia socio-económica de los Parques Nacionales (Aragón)* y el ya citado *Real Decreto 1336/2005, de 11 de noviembre, por el que se autoriza a la Organización Nacional de Ciegos Españoles la explotación de una lotería instantánea o presorteadada (Andalucía).*

La jurisdicción ordinaria sigue planteando al Tribunal Constitucional cuestiones de inconstitucionalidad en procesos judiciales en los que, en el marco habitual del juicio de legalidad que corresponde hacer a la jurisdicción ordinaria, previamente se suscitan también problemas relativos a la delimitación de competencias. Esta conflictividad indirecta promovida por los jueces y tribunales ordinarios, constituye ya una constante en la configuración del estado de las autonomías. En cierta manera pone de relieve su participación complementaria en el juicio de constitucionalidad sobre las controversias competenciales que, sin duda, también se suscitan en la jurisdicción ordinaria a través del procedimiento constitucional de la cuestión. Y en este contexto, es preciso subrayar que ello no sólo se produce en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, sino también en otros como el civil. La cuestión de inconstitucionalidad es, por tanto, una vía a través de la cual los órganos judiciales acceden al TC. Así, por ejemplo, las diversas instancias promotoras este año han sido: los Juzgados de Primera Instancia y de lo Contencioso-Administrativo, las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia, así como también en este orden jurisdiccional, la Sala de la Audiencia Nacional.

En cuanto al objeto de la cuestión, en los once supuestos registrados en los que al Poder Judicial decide promover la duda o la convicción de inconstitucionalidad de la norma aplicable al caso, destaca que siempre se trata de leyes de los parlamentos autonómicos. Queda pues reiterado el hecho, al igual que en los años anteriores, que es la ley autonómica la que suscita las reservas mientras que la ley estatal parece gozar siempre de una reiterada presunción de constitucionalidad en temas relativos a la distribución de competencias.

En cuanto a las materias competenciales que protagonizan la nueva conflictividad registrada este año, obviamente, cabe reseñar, la singularidad del alcance

que ofrece la reforma estatutaria del ya vigente Estatuto de Cataluña. Y con carácter más específico, destacan sobre todo los ámbitos territoriales referidos a aguas y archivos, en razón a los recursos presentados contra las reforma estatutarias llevadas a cabo en la Comunidad Valenciana y en Cataluña y también como consecuencia de los planteados contra la *Ley 21/2005, de 17 de noviembre, de restitución a la Generalidad de Cataluña de los documentos incautados con motivo de la Guerra Civil custodiados en el Archivo General de la Guerra Civil Española y de creación del Centro Documental de la Memoria Histórica*. También presentan un cierto protagonismo los conflictos relativos a servicios sociales, en especial en relación a la incidencia de la actividad de fomento del Estado en las competencias de las CCAA, los tributos y la hacienda de las CCAA, además de la administración local, la función pública, los medios de comunicación, carreteras, montes y comercio. Más episódicamente, es preciso evocar también las controversias surgidas sobre: colegios profesionales, vivienda, legislación civil, urbanismo, etc.

En cuanto a la legitimación activa para recurrir, es evidente que las reformas estatutarias han movilizado a un buen número de sujetos legitimados para hacer uso del recurso de inconstitucionalidad, hasta el punto de con ello expresar –implícitamente– conflictos entre las propias CCAA (en materia de aguas y archivos), aunque el recurso haya sido planteado contra una ley orgánica.

Los procedimientos constitucionales que han protagonizado las controversias competenciales registradas este año vuelven a atribuir un papel predominante al recurso de inconstitucionalidad. El hecho de que las reformas estatutarias ya concluidas –en especial la referida al Estatuto de Cataluña– haya suscitado el alto número de impugnaciones registradas ante el TC, no hay duda que justifica este incremento de la ley –en especial la ley orgánica– como objeto de la controversia. En este año se ha pasado a 22 recursos de inconstitucionalidad frente a los 13 de 2005, pero todo ello en un contexto de aumento de la conflictividad en gran parte motivado por las citadas reformas estatutarias. En este sentido, cabe reseñar que de los 22 recursos de inconstitucionalidad presentados este año, 8 de ellos lo han sido por las Cortes Generales (7 por el Congreso de los Diputados y 1 por el Senado).

Y por lo que se refiere a los conflictos de competencia registrados en 2006, de los 10 registrados este año, predominan los promovidos en relación a los efectos limitativos que la actividad de fomento del Estado, a través del instrumento de la subvención provoca sobre las competencias de las CCAA. Éste es el caso, por ejemplo, de las disposiciones reglamentarias dictadas y por las que se establecen las bases reguladoras y se convoca la concesión de subvenciones para la realización de programas de cooperación y voluntariado sociales, con cargo a la asignación tributaria del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas; o, asimismo, las que establecen las bases reguladoras y convocaban para el año 2005 la concesión de subvenciones a municipios y mancomunidades de municipios destinadas al desarrollo de programas innovadores para la integración de inmigrantes; o la regulación de las subvenciones públicas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado en las áreas de influencia socio-económica de los Parques Nacionales, etc.

Por lo que se refiere al singular procedimiento constitucional del conflicto en defensa de la autonomía local, en 2006 no se ha registrado ninguno ante el TC.

La novedad en este terreno se ha producido en la actividad jurisdiccional del TC, quien por vez primera ya ha resuelto un conflicto de esta naturaleza y al que se hace referencia en el apartado dedicado a la valoración de las sentencias del alto Tribunal.

Como es habitual cada año, la cuestión de inconstitucionalidad sigue apareciendo como una vía indirecta de planteamiento de contenciosos competencial. Este año se han registrado 12, una cifra similar a la de 2005 (11 cuestiones), con lo que la tendencia se mantiene constante. Entre los órganos judiciales que las han promovido, como es lógico, predominan aquellos que pertenecen al orden contencioso-administrativo. Son los siguientes: la Sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional así como las mismas de los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas de Castilla La-Mancha, Cataluña, Extremadura, Navarra; Juzgados de lo Contencioso-Administrativo de Las Palmas, Santander y Vigo, además de Juzgados de Primera Instancia de Arenys de Mar (Barcelona) y Córdoba.

Los autos de desistimiento de la posición mantenida en los recursos y conflictos han registrado la cifra de 17, un número que sigue siendo importante, en la línea iniciada a partir de 2004 (no se olvide que en 2002 sólo 8 se registraron y ninguno en 2003), si bien ya está por debajo de los 51 registrados el año pasado. Como ya es habitual de los últimos años, no se ha producido ningún allanamiento de posiciones jurídicas en los procesos conflictuales.

De los desistimientos, en 2 casos el conflicto había sido iniciado por el Estado (con gobierno en minoría del PSOE con apoyo parlamentario). Entre los 15 conflictos restantes, que fueron iniciados por las CCAA, 7 de ellos procedían de Andalucía (PSOE), 3 de Castilla-La Mancha (PSOE), 4 de las Islas Baleares (PP) y 1 de Asturias (PSOE i IU).

De nuevo, también en los autos de desistimiento se pone de relieve que, tanto en el caso del Estado como en el de las CCAA, las actividades jurisdiccionales que se sustancian ante el TC para excluir la prosecución de nuevos conflictos, se vuelve a reproducir la lógica de comportamiento institucional fundada en la coincidencia o, en su caso, la diferencia de fuerzas políticas. Así, los desistimientos se han producido entre un Gobierno del Estado y unas CCAA con Gobierno del PSOE. Una aparente excepción la ofrece Baleares, pero de forma realmente ficticia porque el desistimiento del Gobierno autonómico se produce con respecto a un recurso de inconstitucionalidad presentado en su momento por el Gobierno de mayoría del PP contra la *Ley del Parlamento de las Islas Baleares 6/2002, de 21 de junio, de reforma de la Ley 8/1986, de 26 de noviembre, electoral* de la Comunidad Autónoma, una ley promovida por el Gobierno autonómico entonces presidido por el PSOE, que prescribía criterios de paridad en la configuración de las candidaturas (la llamada ley cremallera). El desistimiento en la otra ley autonómica objeto de desistimiento por el Gobierno del Estado obedece a la misma lógica, pues se trata de la *Ley de Castilla-La Mancha 11/2002, de 27 de junio, de modificación de la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, Electoral de Castilla La-Mancha*.

Entre las leyes estatales que han sido objeto de desistimiento por parte de las CCAA recurrentes destacan: la *Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de medidas de*

reforma del Sistema Financiero; la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria; la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria; el Decreto-Ley 5/2002, de 24 de mayo, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad; el Decreto-ley 5/2002, de 24 de mayo, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad, etc. Es decir, todo un conjunto de disposiciones de carácter económico y laboral aprobadas bajo Gobierno del PP y posteriormente modificadas por el Gobierno del PSOE. A ellas hay que añadir, entre otras, también la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, respecto de la cual, en la medida en que se mantiene su redactado aprobado con Gobierno del PP, la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, desiste de su recurso presentado contra la primera ley, es decir Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, aprobada con un Gobierno en minoría del PP pero con el voto en contra de su Grupo Parlamentario en el Congreso de los Diputados y la oposición del Gobierno del PP a la ley. También ha sido objeto de desistimiento por parte de la citada Comunidad Autónoma la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, la Ley 45/2003, de 21 de noviembre, que modifica la Ley 35/1988, sobre Técnicas de Reproducción Asistida, la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de calidad de la Educación. Entre las disposiciones de carácter reglamentario que también ha sido ámbito para el desistimiento, destaca el Real Decreto 949/1999 sobre determinación y concesión de subvenciones públicas estatales en las áreas de influencia socioeconómica de los Parques Nacionales, así como también diversas resoluciones relativas a la concesión de subvenciones públicas estatales en las áreas de influencia socioeconómica de los Parques nacionales.

Por lo que se refiere a la invocación de la medida cautelar contemplada en el artículo 161.2 CE, en las 5 actuaciones conflictuales del Ejecutivo (3 recursos de inconstitucionalidad planteados por el Presidente del Gobierno y 2 conflictos positivos de competencia promovidos por el Gobierno), se mantiene la tónica de su uso habitual por parte del Ejecutivo central. Así, en 4 de ellas se invoca la aplicación de la medida del artículo 161.2 CE (en 2, el Presidente del Gobierno y en otras 2 el Gobierno), lo que vuelve a poner de manifiesto los efectos de esta asimetría procesal entre el Estado y las CCAA prevista por la CE, y en especial de la ley autonómica respecto de la estatal.

En lo que concierne a las decisiones jurisdiccionales del Tribunal Constitucional relativas a este incidente procesal durante el año 2006, y al igual que ocurrió el año pasado, se registran pocos supuestos en los que el TC decida acerca de los efectos de medida cautelar prevista en el artículo 161.2 CE (3, en 2005, 8 en 2004 y 9 en 2003). Pero es lo cierto que de los 4 registrados, en todos ellos decide levantar la suspensión de la disposición autonómica. Este es el caso de las leyes de Castilla La-Mancha 10/2005, de 15 de diciembre, de Horarios Comerciales y de la Comunidad Valenciana 3/2005, de 15 de junio, de archivos, así como también, de las Resoluciones de 17 de noviembre de 2005, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Transportes e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid, relativas a las convocatorias de concursos para la adjudicación de los contratos de con-

sultoría y asistencia de los anteproyectos de construcción y explotación de la obra «Cierre Norte de la M-50, tramo A.6 a M-607» y Nueva Carretera R-1, tramo el Molar/M-12 y Cierre Norte de la M-50 tramo 607/A-1, y también la Resolución de 9 de febrero de 2006, de la citada Secretaría, sobre el mismo objeto.

Finalmente, en cuanto a la litigiosidad protagonizada por las diversas CCAA frente a eventuales invasiones competenciales por parte de disposiciones estatales, procede reseñar que de los 17 nuevos conflictos planteados por aquéllas, 4 lo han sido por parte de Cataluña. Una Comunidad Autónoma que, en este sentido, recupera un protagonismo en la litigiosidad competencial que, todo sea dicho, pocos años ha perdido (el año anterior fue Andalucía quien ostentó esta condición de activismo recurrente).

NUEVOS CONFLICTOS (en general)	44
DESISTIMIENTOS/ALLANAMIENTOS	17
Desistimientos	17
En conflicto iniciado por:	
Estado	2
CCAA	15
Andalucía	7
Asturias	1
Castilla-La-Mancha	3
Islas Baleares	4
INCIDENTES DE SUSPENSIÓN	4
Se levanta la suspensión	4
Se mantiene la suspensión	0
PROCEDIMIENTOS CONSTITUCIONALES DE LOS NUEVOS CONFLICTOS	
Recursos de inconstitucionalidad	22
Planteados por el Presidente del Gobierno	3
Planteados por las Cortes Generales	8
Por el Congreso de los Diputados	7
Por el Senado	1
Planteados por las CCAA	9
Planteados por el Defensor del Pueblo	1
Conflictos positivos de competencia	10
Planteados por el Gobierno	2
Planteados por las CCAA	8
Conflictos en defensa de la autonomía local	0
Cuestiones de Inconstitucionalidad	12
Contra ley estatal	0
Contra ley autonómica	12
Por la Sala de lo C-A de la AN	1
Por el TSJ de Castilla La-Mancha (Sala de lo C-A)	1

Por la Sala de lo C-A del TSJ de Cataluña.	2
Por la Sala de lo C-A del TSJ de Extremadura	1
Por la Sala de lo C-A del TSJ de Navarra	1
Por el Juzgado de lo C-A nº2 de Albacete	1
Por el Juzgado de lo C-A nº1 de Las Palmas	1
Por el Juzgado de lo C-A nº2 de Santander	1
Por el Juzgado de lo C-A nº1 de Vigo	1
Por el Juzgado de 1ª Inst. nº1 de Arenys de Mar	1
Por el Juzgado de 1ª Inst. nº1 de Córdoba	1
LOS NUEVOS CONFLICTOS PLANTEADOS POR LOS ÓRGANOS CENTRALES DEL ESTADO (27 en total, de los cuales 6 por el Gobierno)	
Por las Cortes Generales	8
RI contra ley estatal	3
RI contra ley autonómica	5
Por el Defensor del Pueblo	1
Por el Gobierno	4
Recurso de Inconstitucionalidad	4
Conflicto de competencia	2
CI planteadas por el Poder Judicial	12
LOS NUEVOS CONFLICTOS PLANTEADOS POR EL GOBIERNO CONTRA LAS CCAA	
6	
Aragón	1
Castilla-La Mancha	1
Cataluña	1
Madrid	2
Comunidad Valenciana	1
LOS NUEVOS CONFLICTOS PLANTEADOS POR LAS CCAA	
17	
Andalucía	1
Aragón	2
Canarias	1
Castilla-La Mancha	1
Castilla y León	3
Cataluña	4
Comunidad Valenciana	1
Islas Baleares	1
La Rioja	2
Murcia	1

LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO

Marc Carrillo

Maribel González Pascual

Consideraciones generales

A lo largo del período comprendido entre junio del 2006 y junio de 2007, la actividad de la sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo ha continuado aportando un importante nivel de producción jurisdiccional con incidencia sobre temas relativos a controversias competenciales. En relación a las 102 sentencias registradas el año pasado, en el presente año se han seleccionado 43 sentencias que contienen aspectos de especial relevancia para la delimitación competencial que también corresponde realizar a la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo.

No obstante, es preciso hacer notar que una buena parte de estas resoluciones plantean además problemas de legalidad ordinaria, es necesario ver que las más sustanciales son las cuestiones relacionadas con la delimitación de títulos competenciales aplicables al caso.

Las materias competenciales más habituales de las sentencias del Tribunal Supremo este año son las referidas a: medio ambiente, administración de justicia, trasposos de competencias, sanidad, carreteras, ejecución de Derecho Comunitario, lenguas oficiales, industria, administración local, ferrocarriles, colegios profesionales, etc.

La estadística del período objeto de estudio ofrece la suma total de 43 sentencias en las que el Tribunal Supremo se pronuncia preferentemente sobre cuestiones de orden competencial. De todas estas sentencias, 20 corresponden a disposiciones y resoluciones de las comunidades autónomas, 17 lo son del Estado y otras 7 son imputables a las corporaciones locales.

Entre las disposiciones del Estado que cabe resaltar como objeto de los contenciosos resueltos durante el período analizado, destacan las siguientes: *Real Decreto 1277/2003, de 10 de octubre, por el que se establecen las bases generales sobre la autorización de centros, servicios y establecimientos sanitarios; Real Decreto de 10 de octubre de 2003, por el que se aprueba el Estatuto del Centro de Estudios Jurídicos; Real Decreto 1281/2002, de 5 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto General de Procuradores de España; Real Decreto 327/2003, de 14 de enero, que regula el régimen de los organismos pagadores y de coordinación con el FEOGA-Garantía; Real Decreto 2308/1994, de 2 de diciembre, por el que se establece el régimen y destino del patrimonio y personal de las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana y de su Consejo Superior; Real Decreto 172/2000, de 14 de febrero, por el que se modifican parcialmente los términos de la*

concesión sobre la autopista Bilbao-Zaragoza; Real Decreto 301/2004, de 20 de febrero, por el que se regulan los libros-registro y el deber de información estadístico-contable de los corredores de seguros y las sociedades de correduría de seguros; Real Decreto 1949/2004, de 27 de septiembre, sobre ampliación de medios materiales traspasados a la Generalidad de Cataluña por el Real Decreto 1010/1981, de 27 de febrero, en materia de cultura; Real Decreto de 18 de julio de 2003, sobre modernización de archivos judiciales; Real Decreto 467/2003, de 25 de abril, sobre traspaso a la Comunidad Autónoma de Andalucía de la gestión realizada por el INEM; Real Decreto 102/2004, de 19 de enero, sobre nombramiento del presidente del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco; Orden del Ministerio de Fomento de 2 de marzo de 1999, por la que se aprueban las tarifas por servicios prestados por la sociedad estatal de salvamento y seguridad marítima; Acuerdo del Consejo General del Poder Judicial, por el que se dispone la devolución al Parlamento Vasco de la terna por este formulada para cubrir vacante por el turno de juristas de reconocido prestigio en la Sala Civil y Penal del TSJ del País Vasco, etc.

Por lo que concierne a las disposiciones de las Corporaciones Locales, entre otras, cabe citar las siguientes: *Acuerdo del Ayuntamiento de Valladolid de aprobación definitiva del Presupuesto General para el año 2003; Acuerdo de fecha 12 de septiembre de 1996, del Pleno del Consell Insular de Menorca, por el que se declara bien de interés cultural de la Comunidad Autónoma, con la categoría de conjunto histórico, el puerto de los términos municipales de Mahón y Es Castell; Acuerdo adoptado por el Pleno del Ayuntamiento de Alegría-Dulantzi, por el que se aprobó una partida presupuestaria de 522.000 pesetas para la financiación Udalbiltza; Acuerdo del Ayuntamiento de La Orotava sobre aprobación de la ordenanza fiscal reguladora de la Tasa por Suministro de Agua; Acuerdo del Ayuntamiento de San Sebastián de 23 de noviembre de 1998, por el que había aprobado definitivamente el Plan de reforma interior; Resolución del presidente de la Comisión Informativa de Servicios Centrales del Ayuntamiento de Mataró, de 26 de marzo de 1992, que denegó solicitud de traducción al castellano relativa al expediente de contratación de obras, etc.*

En lo que afecta a las numerosas disposiciones de las comunidades autónomas, entre otras destacan las siguientes: *Decreto del Consejo de Gobierno de la Generalidad Valenciana 5/1997, de 28 de enero, que aprobó los estatutos de la Universidad Jaime I de Castellón; Decreto 22/1997, de 20 de febrero, por el que se aprueba el Plan de Empleo operativo sobre la provisión definitiva de plazas vacantes reservadas al personal de la Comunidad Autónoma de Canarias; Decreto 165/2002, del Departamento de Sanidad del Gobierno Vasco que regula las acciones de análisis clínico, de ortopedia y óptica en las oficinas de farmacia; Orden de 16 de mayo de 1994, de la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía, por la que se fijan las vedas y períodos hábiles de caza para la temporada de 1994/1995 en el territorio de la Comunidad Autónoma; Acuerdo del Consejo de Gobierno de Cantabria de 8 de agosto de 2002, por el que se inadmitió los proyectos de parques eólicos; Orden de 7 de julio de 1997, de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social de la Junta de Castilla y León, que denegó la elevación a escritura pública e inscripción en el Registro de Fundaciones; Decreto 309/1997, de 9 de diciembre, del Departamento de Sanidad y Seguridad Social de la Comunidad Autónoma de Cataluña, por el que se establecen los requisitos de*

acreditación de las entidades de base asociativa para la gestión de centros, servicios y establecimientos de protección a la salud y la atención sanitaria; Decreto de la Xunta de Galicia 217/1994, de 23 de julio, sobre ayudas para el sector de la construcción naval en Galicia; Acuerdo de la Generalidad de Cataluña de 12 de mayo de 1998, sobre denegación de renovación de concesión de servicio de radio-difusión sonora en ondas métricas; Orden del consejero de Política Territorial y Obras Públicas de 11 de mayo de 1998, sobre imposición de una infracción grave en materia de protección de la legalidad urbanística de la Región de Murcia; Decreto 126/1995, de 11 de mayo, por el que se modifica el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias; Decreto del Gobierno de la Generalidad de Cataluña 5/1995, de 10 de enero, por el que se denegó la segregación de una parte del término municipal de Calonge para construir un nuevo municipio con la denominación Sant Antoni de Mar, etc.

Recursos contra actuaciones del Estado

Durante el período analizado, y al igual que el TC, el Tribunal Supremo lógicamente se encuentra también ante la tesitura de enjuiciar aspectos relativos a la legislación básica. Durante el presente año nos encontramos con varios supuestos al respecto; este es el caso en materia de medio ambiente de la STS 13/6/2006, en la que, acogándose a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sentada en la STC 40/1988, afirma que el hecho de que una competencia se proyecte sobre el mar, no otorga sin más la competencia al Estado, ya que el mar territorial forma parte del territorio de las CCAA. No obstante ello, es evidente que el Estado posee competencias en este ámbito no sólo sobre la normativa básica de carácter medioambiental, sino que es preciso referirse también al dominio público para delimitar el ámbito de la competencia. En este caso, la Orden del Ministerio de Fomento de 2/3/1999, por la que se aprueban las tarifas por servicios prestados por la Sociedad Estatal de Salvamento y Seguridad Marítima, no vulnera el orden competencial ni infringe el ámbito de competencias autonómicas por que se limita a fijar unas tarifas.

También en el contexto de lo básico el Tribunal Supremo acude a las previsiones del artículo 149.1.15 y 16 CE para reforzar la competencia estatal en cuanto al establecimiento de una prestación farmacéutica y su financiación pública en condiciones de igualdad, como criterio básico en materia de sanidad. De esta forma, y con apoyo en la STC 98/2004, reafirma la constitucionalidad de un acuerdo de 31/10/2001, del Ministerio de Sanidad y Consumo para la elaboración y ejecución de un plan estratégico de medidas de control farmacéutico y uso racional del medicamento. A este respecto el Tribunal Supremo reprocha a la Comunidad Autónoma que no haya precisado en su *petitum* cuales eran las competencias que consideraba vulneradas por el citado acuerdo.

Como es habitual en materia de legislación básica el Tribunal Supremo sigue fundamentando sus decisiones en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Otro buen ejemplo al respecto es el que ofrece la STS 25/11/2005, relativa a un Real Decreto por el que se regulan los libros-registro y el deber de información estadístico-contable de los corredores de seguros y sociedades de correduría de

seguros. A fin de delimitar el alcance del título competencial del artículo 149.1.11 CE sobre seguros, el Tribunal Supremo deniega la nulidad del Reglamento apoyándose en la jurisprudencia constitucional en los siguientes términos: 1) el punto territorial de conexión para que la comunidad autónoma pueda ostentar la competencia sobre esta materia es necesariamente doble: el domicilio y el ámbito de operaciones que deben circunscribirse al territorio de la comunidad autónoma (STC 330/1994); 2) el carácter básico de los preceptos porque los objetivos son razonables y compatibles con los presupuestos constitucionales y los preceptos que se corresponden con dichos objetivos contienen una regulación que necesariamente debe ser uniforme (STC 86/1989); 3) en relación con la declaración de básico de la norma reguladora de las obligaciones contables de los corredores de seguros y la extensión del deber de información, forma parte de las bases y coordinación en la planificación general de la actividad económica que corresponde al Estado. No obstante en relación a este tercer argumento, el Tribunal Supremo no se ocupa de aportar una mínima argumentación que justifique la alegación a este socorrido título horizontal.

Otro ámbito que ha sido tratado por la jurisprudencia del Tribunal Supremo de este año se refiere a la naturaleza de los decretos de traspaso de competencias. Es bien sabido a través de una reiterada jurisprudencia constitucional, que de ellos no puede derivarse criterio alguno de delimitación competencial. En relación a esta cuestión la STS 13/3/2006 afirma que estos decretos son un exponente del proceso autonómico que se caracteriza por la constitución y comienzo del funcionamiento de las nuevas administraciones autonómicas y por la correlativa y simultánea reestructuración Administración General del Estado. De acuerdo con ello, los principios básicos de este proceso en materia de función pública se fundamentan en la utilización racional del funcionariado existente y la eficacia administrativa. En este contexto la citada sentencia el Tribunal Supremo sostiene que los funcionarios carecen de derecho subjetivo alguno en cuanto al traspaso entre administraciones.

También en este ámbito de la transformación de la ordenación territorial que ha supuesto el estado de las autonomías la STS 13/12/2005 analiza la función de las Comisiones Mixtas de Transferencias y rechaza el argumento de los recurrentes contra el traspaso a la Generalidad de Cataluña de los fondos del archivo de la Corona de Aragón, basado en la falta de motivación del acuerdo del Consejo de Ministros de 27/9/2004. La decisión del TS en los siguientes argumentos: 1) el acuerdo hacía mención a las normas constitucionales y estatutarias que legitiman la ampliación de medios materiales traspasados en materia de cultura e identificaba con precisión el objeto y contenido de los bienes; 2) la propia naturaleza de las Comisiones Mixtas de Transferencias, que conforme a la STC 76/1983, son órganos paritarios compuestos por representantes de ambas administraciones públicas, que no se integran en ninguna de ellas y se configuran como órganos atípicos de cooperación.

En otro orden de materias, la llamada administración de la Administración de Justicia ocupa al Tribunal en dos sentencias de relevancia, en las que se plantea el ámbito de las competencias autonómicas al respecto. La primera es la STS 11/1/2006 acerca de las cláusulas subrogatorias previstas en los estatutos de autonomía

para referirse a la asunción de competencias por parte de la comunidad autónoma en materia de Administración de Justicia. Pues bien, conforme a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional el Tribunal Supremo recuerda que las llamadas cláusulas subrogatorias no son de aplicación cuando la LOPJ otorgue la competencia al CGPJ o en las materias aún atribuidas al Estado, respecto de las que disponga otro título competencial con incidencia suficiente. En consecuencia la documentación que procede de la Administración de Justicia constituye parte integrante del patrimonio documental y bibliográfico integrado de la competencia estatal, con lo cual rechaza la argumentación del recurrente de que al formar parte los archivos judiciales de la administración de la Administración de Justicia ello debía integrar la competencia autonómica. Sin embargo, con este planteamiento, el Tribunal Supremo no deja de suscitar una cierta perplejidad porque si algunos de los medios materiales, como son los archivos, siguen integrados dentro de la competencia estatal la disponibilidad de la competencia autonómica queda muy disminuida.

En este mismo ámbito material la STS 27/9/2005 afirma que legalmente la Administración del País Vasco tiene plena competencia sobre los medios personales y materiales en que se incardinan determinados colectivos de funcionarios de la Administración de Justicia, como son los médicos forenses, oficiales, auxiliares y agentes. Concretamente el Tribunal censura el contenido del Real Decreto 10/10/2003, por el que se aprueba el Estatuto del Centro de Estudios Jurídicos porque priva a la Comunidad Autónoma de participar en los informes que realiza dicho centro en materia de formación inicial para el acceso a estos cuerpos. Es decir, aquí si que el Tribunal reconoce que la formación de funcionarios forma parte también de la competencia autonómica.

Por otra parte, cabe resaltar que uno de los problemas que tradicionalmente ha planteado la ejecución del Derecho Comunitario es que a través de esta vía el Estado, directa o indirectamente, ha reabsorbido competencias ejecutivas de las CCAA. La STS 10/11/2005 avala la constitucionalidad del Real Decreto 327/2003, de 14 de enero, que regula el régimen de los organismos pagadores y de coordinación con el FEOGA-Garantía. El TS se acoge de manera acrítica a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional para justificar que en esta materia la competencia del Estado queda habilitada por la aplicación, de nuevo, del artículo 149.1.13 CE.

El régimen jurídico de las lenguas cooficiales se aborda en la STS 31/5/2006 relativo a la elección como presidente del TSJ del País Vasco de un magistrado que no había demostrado tener reconocido el mérito de conocimiento de la lengua vasca y del Derecho vasco. El Tribunal Supremo considera que la valoración del conocimiento del euskera por parte del presidente del TSJ, si bien puede considerarse como una forma de promoción de dicha lengua y cultura, no puede sostenerse que no valorarlo en dicho proceso de nombramiento perjudique el fin de promover el conocimiento del euskera.

La materia colegios profesionales y las competencias autonómicas al respecto son abordadas en la STS 28/9/2005 por la que el Tribunal Supremo declara nulos algunos preceptos del Real Decreto 1281/2002, de 5 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto General de los Procuradores de España. El motivo principal

que invoca la sentencia es por el carácter homogéneo de la organización de dichos colegios, aspecto éste que resulta incompatible con las competencias autonómicas en todo lo que concierne a colegios profesionales. Si bien es cierto que el Estado tiene competencias sobre esta materia en cuanto a su configuración normativa o corporaciones de Derecho Público, también por su relación con el ejercicio de profesiones tituladas e incluso por su incidencia en la defensa de la libre competencia y en la actividad económica, ello no puede ser impedimento para las competencias autonómicas en materia de colegios profesionales. En este sentido, dichas competencias incluyen la creación de los Consejos Autonómicos, además de los restantes aspectos relativos a la regulación de los colegios profesionales y otras corporaciones sectoriales de base privada.

Finalmente, el Tribunal reflexiona sobre dos aspectos de orden procesal que cabe retener. En la STS 29/5/2006 el Tribunal recuerda la necesidad de que el CGPJ motive sus decisiones cuando se trata –por ejemplo– de decidir sobre una terna de magistrados propuestos por el parlamento autonómico para cubrir la plaza de miembro del TSJ. Por esta razón anula el acuerdo del CGPJ por el que se dispuso la devolución al Parlamento Vasco de la terna por este formulada para cubrir vacante por el turno de juristas de reconocido prestigio en la Sala de lo Civil y Penal. Y la segunda, la STS 22/11/2005 precisa que el deber de coordinación relativo a los planes de carreteras del Estado no se corresponde necesariamente con un trámite formal de audiencia, como un requisito de un procedimiento en el que no está previsto legalmente. Por esta razón el TS rechaza los reproches que al respecto habían hecho los recurrentes con relación al Real Decreto 172/2000, de 14 de febrero, por el que se modifica parcialmente los términos de la concesión sobre la autopista Bilbao-Zaragoza.

Recursos contra actuaciones de las Corporaciones Locales

También las disposiciones y actos jurídicos de las Corporaciones Locales no se ven exentos de la problemática tradicional que plantea la determinación del ámbito de lo básico. A modo de ejemplo, la STS 26/6/2006 plantea el tema a raíz de una alegación del Ayuntamiento de Valladolid ante el TSJ considerando que determinados aspectos relacionados con los ingresos derivados de la gestión del patrimonio municipal del suelo y la conservación del mismo, a criterio de dicha Corporación Local, no era una materia básica, sino que afectaba a la competencia exclusiva autonómica sobre urbanismo y autonomía local. El TSJ se remitió a la importante STC 61/1997 para considerar que el acuerdo del Ayuntamiento de Valladolid de aprobación definitiva del Presupuesto General para el año 2003 formaba parte de las competencias estatales relativas a la planificación general de la economía en aplicación del artículo 149.1.13 CE. El Tribunal Supremo no sólo confirma dichas conclusiones sino también todo el argumento interpretativo del Tribunal autonómico favorable al carácter básico de la norma.

Una materia de especial incidencia en las competencias del Estado, pero que no excluye la intervención de otras administraciones públicas, es la relativa a la ordenación de las telecomunicaciones. En este sentido cobra especial relevancia la STS 23/5/2006 en la que el recurrente alegaba que una ordenanza municipal

reguladora de las condiciones urbanísticas de localización de instalaciones de telefonía móvil celular y otros equipos radioeléctricos de telefonía pública, violaba la competencia estatal prevista en el artículo 149.1.22 CE. El Tribunal Supremo niega este planteamiento, con los siguientes argumentos: en primer lugar recordando que la competencia exclusiva sobre una materia de la Administración del Estado no comporta, por sí misma, la imposibilidad de que en dicha materia puedan existir otras competencias cuya titularidad corresponda a los entes locales; de ello se deducen dos consecuencias: a) la competencia estatal en relación con las telecomunicaciones no excluye la del municipio para atender a los intereses derivados de su competencia en materia urbanística (aspectos de estética y seguridad de las edificaciones, así como los medioambientales); b) aunque la legislación urbanística mantiene la exigencia mínima de acceso rodado, abastecimiento y evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica, y no hace referencia a los servicios como el acceso a las telecomunicaciones para calificar un suelo de urbano, ello no es impedimento para que los ayuntamientos ejerzan sus competencias en materia de planes urbanísticos. Por tanto el Tribunal Supremo establece que es necesario distinguir entre las competencias estatales para regular las redes públicas del servicio de telecomunicaciones y la implantación de infraestructuras generales, de las competencias locales para regular la instalación de infraestructuras comunes urbanas, tras haber establecido el Estado el marco jurídico general de acceso de los ciudadanos a los servicios de telecomunicación. En consecuencia el TS desestima el recurso contra la citada Ordenanza.

Otra sentencia de interés es la STS 26/6/2006 en la que aparece el supuesto singular de las competencias concurrentes en materia de cultura. El Tribunal se acoge a la jurisprudencia constitucional sentada en la STC 17/1991, para afirmar que corresponde a la Administración del Estado la competencia en materia de patrimonio histórico cuando se trata de bienes afectos a un servicio público estatal como consecuencia de la gestión directa de dicho servicio. En función de ello, anula el acuerdo de 12/9/1996, del Pleno del Consejo Insular de Menorca, por el que se declaró bien de interés cultural de la Comunidad Autónoma con la categoría de conjunto histórico, el puerto de los términos municipales de Mahón y «Es Castell».

La cuestión siempre controvertida del concepto de autonomía local, aparece tratado en la STS 21/6/2006 con relación a un acuerdo del Ayuntamiento de Alegría-Dulantzi, por el que se aprobó una partida presupuestaria para la financiación de Udalbiltza. El tema de relevancia constitucional que aquí se plantea es el alcance territorial de la autonomía local, que como es obvio concierne a los límites físicos del municipio, de acuerdo con la STC 84/1982. En la medida en que esta partida excedía de los ámbitos territoriales del citado municipio, éste no podía invocar en su favor el ejercicio de la autonomía local para la gestión de sus propios intereses.

Recursos contra actuaciones de las comunidades autónomas

En relación a la actividad normativa de las CCAA el Tribunal interviene de forma más intensa que en los anteriores supuestos del resto de administraciones públicas. Por tanto, es el Estado el que se muestra más beligerante en cuanto a la

impugnación ante la jurisdicción ordinaria de disposiciones autonómicas que a su juicio puedan resultar ser infractoras del ordenamiento competencial.

De nuevo aquí vuelve a aparecer el concepto de autonomía local en la sentencia de especial importancia para el tema como es la STS 8/7/2005. Inicialmente la sentencia del TSJ de Cataluña había estimado que un Decreto del Gobierno de la Generalidad 5/1995, por el que se denegó la segregación de una parte del término municipal de Calonge para construir un nuevo municipio con la denominación Sant Antoni de Mar, no vulneraba la garantía institucional de la autonomía local, porque ésta no ampara la constitución de un nuevo municipio por segregación. Sin embargo los recurrentes solicitaban la nulidad del citado Reglamento por vulnerar la Constitución, la Ley de Bases de Régimen Local y la Carta Europea de Autonomía Local. El Tribunal Supremo rechaza el planteamiento de los recurrentes y con base en su anterior sentencia de 30/10/1989 establece en relación a la autonomía local, que la voluntad mayoritaria de un grupo de vecinos de segregar la parte del territorio de un término municipal no es por sí solo un elemento determinante de la resolución de la Administración. Por otra parte, el TS también niega la aceptación de una cuestión de inconstitucionalidad contra la Ley del Parlamento de Cataluña 8/1987, Municipal y de Régimen Local, por vulnerar los principios de legalidad, jerarquía normativa e igualdad entre los españoles. El Tribunal señala que para apreciar una discriminación es preciso establecer un término de comparación, que no se da en las alegaciones de los recurrentes para impugnar la ley. Por último, el marco constitucional de distribución de competencias en materia de régimen local impide el establecimiento de un régimen uniforme de constitución de nuevos municipios, que cercene la libertad de configuración normativa que corresponde a las CCAA en virtud de sus propios estatutos. He aquí pues algunos argumentos adicionales para delimitar el ámbito de un concepto tan genérico como es la autonomía local.

Asimismo, la STS 2/11/2005 trata de nuevo el concepto de autonomía local en un supuesto en el que el TSJ de las Islas Baleares anuló una Orden de la Consejería de Obras Públicas y Urbanismo de la Comunidad Autónoma, que había ordenado la ejecución de un bloque de viviendas por haber sido indebidamente construidas en una zona costera. El TS disiente de esta resolución porque el control que ha ejercido la Comunidad Autónoma ha sido el simple y preceptivo control de legalidad que de acuerdo con la legislación sectorial le corresponde llevar a cabo. Remitiéndose a la numerosa jurisprudencia constitucional, el TS recuerda que la autonomía local, goza de una garantía institucional con un contenido mínimo, que permite configuraciones diversas, válidas en cuanto respeten esa garantía institucional. Asimismo, si bien los controles administrativos de legalidad no afectan al núcleo central de la autonomía de la corporaciones locales, ello no obsta para que el legislador pueda ampliar el ámbito de la autonomía local y establecer con carácter general la desaparición de estos controles. Pero cabe reiterar que la existencia misma de control de legalidad por parte de la Comunidad Autónoma no comporta alteración del ámbito disponible para la autonomía local del municipio.

La STS 15/11/2005 aborda de nuevo el tema de la ordenación de las telecomunicaciones. Por un acuerdo de la Generalidad de Cataluña de 12/5/1988 sobre denegación de renovación de la concesión del servicio de radiodifusión sonora en ondas métricas, el Tribunal Supremo considera que se ha vulnerado la Ley 31/

1997, de 18 de diciembre, de Ordenación de las Telecomunicaciones. En esta sentencia, los problemas competenciales no se plantean de manera explícita y no se cuestiona la competencia de la Generalidad en relación a la gestión del régimen concesional en materia del servicio público de radiodifusión sonora por ondas métricas con modulación de frecuencia. Las cuestiones más relevantes inciden sobre temas de legalidad ordinaria tanto estatal como autonómica y en relación a esta última, la legislación en materia lingüística. El Tribunal Supremo considera que concurre una infracción de la Disposición Adicional Sexta de la Ley estatal 31/1987, por las razones siguientes: a) la modificación en la legislación de contratos de las administraciones públicas y la legislación asimismo en materia de política lingüística, no constituyen elementos sustanciales que justifiquen objetivamente la denegación de la renovación de las concesiones existentes, puesto que nada impide conseguir los objetivos de dicha ley mediante la adaptación a las nuevas exigencias; b) las razones objetivas que se invocan en las resoluciones administrativas para denegar la renovación de la concesión en cuestión no justifican la misma, dado que no afecta la naturaleza del título ni de manera sustancial a la prestación del servicio. Por tanto, a los efectos de este informe, la sentencia pone de manifiesto la competencia de ejecución y gestión que corresponde a las CCAA en materia conexa con el régimen de las telecomunicaciones.

El régimen de lenguas cooficiales y su relación con el alcance de las competencias de las CCAA se plantea de nuevo en la STS 19/6/2006. En el Decreto del Consejo de Gobierno de la Generalidad valenciana 5/1997, de 28 de enero, que aprobó los Estatutos de la Universidad Jaime I de Castellón, El TS considera que el deber de los estudiantes de conocer la lengua propia de la Universidad Jaime I –el valenciano– establecido en sus estatutos supone una vulneración estatutaria. Y afirma que la autonomía universitaria no ampara que se convierta en deber lo que el Estatuto reconoce como un derecho. Por el contrario, sostiene que es una expresión más de la autonomía universitaria, la afirmación de que el valenciano puede ser denominado en el ámbito académico lengua catalana.

La competencia básica del Estado en lo que concierne a la planificación general de la economía en el art. 149.1.13, aparece reiteradamente asumida en la STS 27/ 4/2006, en relación con el Decreto 148/1996, de 18 de junio, del Gobierno vasco, por el que se aprobó el acuerdo regulador de las condiciones de trabajo para el año 1996 del personal funcionario al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi. En la misma línea argumental de las sentencias del Tribunal Constitucional registradas este año, en relación a asuntos muy similares, el TS señala que la fijación de los límites superiores al incremento retributivo del personal al servicio de las administraciones públicas, es competencia estatal de acuerdo con la ya citada del artículo 149.1.13 además de la derivada de la coordinación de la hacienda pública.

En un ámbito que es propio del procedimiento legal de elaboración de disposiciones generales, la STS 16/6/06 señala –con remisión a su propia jurisprudencia de 16/1/93– el carácter preceptivo del informe del Consejo de Estado u órgano autonómico equivalente respecto de las disposiciones reglamentarias que son ejecutivas de leyes estatales o de reglamentos comunitarios, pero por el contrario no resulta preceptivo en aquellos Reglamentos que sean autoorganizativos.

En relación al alcance territorial de las competencias, la STS 20/4/2006 se

acoge a la jurisprudencia constitucional relativa a medio ambiente y al posible efecto territorial de las competencias, cuando la medida tenga un impacto territorial que supere el ámbito de una comunidad autónoma y no sea susceptible de fraccionamiento, para anular un Acuerdo del Consejo de Gobierno de Cantabria de 8 de agosto de 2002, por el que se inadmitieron los proyectos de parques eólicos, de acuerdo con lo establecido en el artículo 149.1.22^a CE.

Por lo que concierne a la aplicación de la cláusula de supletoriedad del derecho estatal del artículo 149.3 CE, la STS 21/3/06 ofrece especial interés. El caso trae causa de la posición mantenida por una recurrente particular quien afirma que dado que la Comunidad Autónoma no había aprobado una normativa propia en materia de fundaciones en el momento de dictarse una Orden de 7/7/1997, de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social de la Junta de Castilla y León, por la que se denegaba la elevación a escritura pública e inscripción en el Registro de Fundaciones, debía aplicarse el derecho estatal anterior, es decir la Ley estatal de Fundaciones 30/1994.

La ejecución del Derecho europeo por los órganos estatales es planteada en la STS 7/2/06, en un tema relacionado con la actividad de fomento relativa a las ayudas a la construcción naval. El TS anula el Decreto de la Xunta de Galicia 217/1994, de 23 de junio, sobre ayudas para el sector de la construcción naval, por causa del incumplimiento del Derecho Comunitario, dado que de acuerdo con lo establecido por el Tribunal de Luxemburgo en su STJCE de 21 de julio de 2005, un régimen de ayudas a la construcción y transformación naval como el establecido por el Decreto citado, debe ser notificado previamente a la Comisión.

La incidencia supraterritorial de las competencias en materia infraestructuras de transporte se plantea en la STS 30/11/2005, por la que se anula una Resolución de 13/12/1990, del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas, que considera que la norma autonómica invade competencias del Estado ex art. 149.1.21^a. La razón de ello estriba en que la citada Resolución se refiere a una línea de alta velocidad, que no sólo cubre el trayecto de Barcelona a Girona, sino que tiene su continuidad en otras CCAA, puesto que se refiere a la línea de alta velocidad Madrid-Zaragoza-Barcelona-frontera francesa. Y más concretamente, la censura de invasión competencial se centra –siguiendo un criterio ya establecido en la STS de 30/4/2003– en que la Administración de la Comunidad Autónoma reservó determinados terrenos al futuro trazado ferroviario, cuando la Administración estatal aún lo desconocía, conculcando así el artículo 149.1.21^a y 22^a CE. Sorprende no obstante, que el TS no haga mención a la posibilidad de salvar la competencia de la Comunidad Autónoma, como en ocasiones lo ha considerado el TC, invocando a la necesidad de establecer un régimen de colaboración entre ambas administraciones en lo tocante a la gestión de la planificación de la infraestructura en el ámbito del territorio de la Generalitat de Cataluña.

V. FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

LAS REFORMAS ESTATUTARIAS Y LA MODIFICACIÓN DEL GRADO DE NIVELACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Julio López Laborda

Introducción

El año 2006 ha sido pródigo en novedades relacionadas con la financiación autonómica. Por un lado, en el mes de mayo se aprobaron las leyes de reforma de la legislación de estabilidad presupuestaria adoptada en 2001: concretamente, la Ley 15/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria y la Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

Por otra parte, además de aprobarse en abril la reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana y en julio el Estatuto catalán, se ha sucedido la presentación en las Cortes Generales de propuestas de reforma de estatutos de autonomía: de Andalucía (aprobado en diciembre), Islas Baleares, Aragón, Canarias y Castilla y León (y Castilla-La Mancha, ya en febrero de 2007).

En tercer lugar, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha dictado algunas resoluciones con trascendencia para la financiación de las comunidades autónomas. Así, la sentencia de 6 de septiembre de 2006, en el asunto C88-03, que acoge la tesis de que queda fuera del ámbito de las ayudas de Estado (por no tratarse de una medida «selectiva») la fijación por una autoridad regional o local de una tributación efectiva inferior a la aplicable en el resto del Estado, si esa decisión se ha adoptado en condiciones de autonomía institucional, procedimental y económica. En palabras del propio Tribunal, «en primer lugar, que [la decisión] sea obra de una autoridad regional o local que, desde el punto de vista constitucional, cuente con un estatuto político y administrativo distinto del Gobierno central. Además, debe haber sido adoptada sin que el Gobierno central haya podido intervenir directamente en su contenido. Por último, las consecuencias financieras de una reducción del tipo impositivo nacional aplicable a las empresas localizadas en la región no deben verse compensadas por ayudas o subvenciones procedentes de otras regiones o del Gobierno central» (apartado 67). Esta resolución es de suma importancia para enjuiciar las medidas adoptadas por las comunidades forales en aquellos impuestos, como el de sociedades, en que gozan de competencias normativas de las que no disponen las comunidades de régimen común.

También tiene interés la sentencia de 3 de octubre de 2006, en el asunto C-475/03, que declara la compatibilidad del IVA con el Impuesto regional italiano sobre las actividades productivas (IRAP). No obstante, no es previsible que esta resolución vaya a ser de mucha utilidad para España, ya que las preferencias (y las insuficiencias) tributarias de nuestras comunidades autónomas se dirigen más

al ámbito de la imposición indirecta, y el IRAP es un impuesto sobre el valor añadido tipo renta.

Finalmente, a lo largo de 2006, el gobierno central y las comunidades autónomas de Andalucía y Cataluña han hecho público su diagnóstico sobre el funcionamiento del vigente sistema de financiación.¹ Si duda, estos documentos constituirán una buena base para discutir sobre los problemas del actual modelo y para encauzar adecuadamente la revisión del mismo.

En este trabajo quiero centrarme en un tema del que ya me ocupé brevemente en el pasado *Informe*, y que fue suscitado por la Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña: la modificación del grado de nivelación de las comunidades autónomas.² Si el texto de la Propuesta resultaba algo ambiguo, el del Estatuto finalmente aprobado no deja lugar a dudas, al postular la aplicación de un sistema limitado a la nivelación de los servicios de «educación, sanidad y otros servicios sociales esenciales del Estado del bienestar». Las ulteriores reformas estatutarias están acogiendo mayoritariamente este sistema de nivelación parcial.

La estructura del trabajo es la siguiente. En la sección segunda se describe cuál ha sido el grado de nivelación que se ha pretendido asegurar por el sistema de financiación de régimen común hasta la actualidad. En la sección tercera se explican las modificaciones en el grado de nivelación que derivan del proceso de reformas estatutarias, y se simulan sus consecuencias para las haciendas autonómicas. La última sección resume las principales conclusiones del trabajo.

El grado de nivelación en el vigente sistema de financiación autonómica

El objetivo del sistema de financiación de régimen común, desde sus orígenes, ha consistido en garantizar la nivelación plena de las comunidades autónomas. Es decir, en asegurar que si dos individuos con la misma capacidad económica y residentes en dos comunidades autónomas realizan el mismo esfuerzo fiscal en los tributos cedidos que satisfacen a sus respectivas comunidades, también puedan acceder al mismo nivel de *todos* los bienes y servicios públicos prestados por los gobiernos autonómicos (educación, vivienda, sanidad, infraestructuras, etc.), con independencia de que una comunidad tenga más o menos capacidad fiscal o necesidades de gasto que la otra. Desde luego, la garantía de la nivelación no equivale a la imposición de la uniformidad en la provisión de bienes y servicios públicos en todo el territorio de régimen común, ya que cada comunidad autónoma es libre para adoptar sus propias políticas tributarias y de gasto, esto es, para decidir qué esfuerzo fiscal exige a sus ciudadanos y cuál es la cantidad y calidad de los bienes y servicios públicos que les presta.

Ya en 1979, la muy notable Memoria del Proyecto de LOFCA identificaba los problemas financieros a que debía hacer frente el nuevo Estado descentralizado.

1. El documento del gobierno central puede consultarse en <http://www.meh.es/Portal/Prensa/En+Portada/2006/diagnostico+financiacion+autonomica.htm>.

2. Véase López Laborda (2006a).

De los tres problemas detectados, dos estaban directamente relacionados con la nivelación financiera:³

– La necesidad de distribuir la responsabilidad del gasto público y las fuentes de ingreso de manera que las necesidades financieras y los recursos para atenderlas se mantengan en equilibrio a lo largo del tiempo entre los diferentes niveles jurisdiccionales». Esto es, la garantía de la nivelación (o equilibrio financiero) vertical, entre el nivel central y el autonómico, desde una perspectiva estática y dinámica.

– La exigencia de adoptar mecanismos que permitan compensar las diferencias de capacidad económica entre los distintos entes [y las posibles insuficiencias originadas por costes excesivamente elevados], de manera que todos puedan prestar un nivel de servicios aceptable dado el nivel *medio* nacional, sin que tengan que imponer un grado de presión fiscal que exceda del que existe en los demás». En otras palabras, la garantía de la nivelación (o equilibrio financiero) horizontal, entre comunidades autónomas, obviamente también desde la doble perspectiva estática y dinámica.

Estos problemas se intentarían resolver –con mejor o peor fortuna– con el modelo de financiación diseñado en la LOFCA que, desde sus inicios, ha descansado sobre tres pilares: la cuantificación de las necesidades de gasto de cada comunidad autónoma, la atribución de un ámbito de tributación regional (los «tributos cedidos») y el establecimiento de un sistema de transferencias de nivelación (primero, la «participación en los ingresos del Estado»; desde 2002, el «fondo de suficiencia»).

Para evitar al lector la narración de los avatares experimentados por la financiación autonómica desde 1980, nos limitaremos a comprobar cómo se trata de garantizar la nivelación plena en el vigente modelo de financiación, regulado en la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, *por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía* (en lo sucesivo, Ley de Financiación).⁴

Los tres pilares del modelo de financiación autonómica se articulan de la siguiente manera.⁵ El primer paso consiste en cuantificar las necesidades de gasto de cada comunidad autónoma en el año base del sistema (en la última revisión, 1999) o, lo que es lo mismo, en calcular el gasto en que debe incurrir una comunidad para prestar el mismo nivel de todos los servicios de su competencia que las restantes comunidades. Para ello, los servicios prestados por las comunidades autónomas se dividen en tres bloques: los servicios de asistencia sanitaria de la Seguridad Social, los servicios sociales de la Seguridad Social y las denominadas «competencias comunes», que incluyen el resto de servicios provistos regional-

3. *Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales* (1982: 18-19, 69).

4. Tras su reforma en 2001, el art.13.2 de la LOFCA se limita a afirmar que «el Fondo de suficiencia cubrirá la diferencia entre las necesidades de gasto de cada comunidad autónoma y ciudad con estatuto de autonomía propio y su capacidad fiscal».

5. Para una exposición más detallada, véase Ruiz-Huerta, Herrero y Vizán (2002).

mente: vivienda, educación, infraestructuras, medio ambiente, políticas económicas y territoriales, servicios generales, etc. En cada bloque competencial se calculan las necesidades de gasto de cada comunidad autónoma aplicando un conjunto de indicadores demográficos, territoriales y económicos y, mediante la adición de las mismas, sus necesidades de gasto totales.

A continuación, se determina qué rendimiento puede obtener cada comunidad de sus tributos cedidos y tasas afectas a los servicios traspasados, para un esfuerzo fiscal igual al de las demás comunidades autónomas (la llamada «recaudación normativa»). Finalmente, por diferencia entre las necesidades de gasto y la recaudación normativa por tributos cedidos y tasas se cuantifica el importe, positivo o negativo, que le corresponde a cada comunidad autónoma en concepto de fondo de suficiencia

El fondo de suficiencia así concebido (como antes la «participación en los ingresos del Estado») opera como una genuina transferencia de nivelación, que pretende garantizar la nivelación financiera plena de las comunidades autónomas, es decir, la igualdad en los niveles de prestación del conjunto de bienes y servicios públicos de competencia autonómica, a igualdad de esfuerzo fiscal en la tributación cedida.⁶ En el cuadro 1 se detalla el cálculo del fondo de suficiencia en el año base de 1999.

La modificación del grado de nivelación en el proceso de reformas estatutarias

En el proceso de reforma de los estatutos de autonomía en el que nos encontramos inmersos, la discusión sobre la determinación del grado de nivelación empieza a plantearse con la Propuesta de reforma del Estatuto catalán. El Estatuto reformado de la Comunidad Valenciana no se cuestiona el marco vigente. Su art. 67 establece lo siguiente:

3. El sistema de ingresos de la Comunitat Valenciana, regulado en la Ley Orgánica que prevé el artículo 157.3 de la Constitución, deberá garantizar los recursos financieros que, atendiendo a las necesidades de gasto de la Comunitat Valenciana, aseguren la financiación suficiente para el ejercicio de las competencias propias *en la prestación del conjunto de los servicios públicos asumidos*, preservando en todo caso la realización efectiva del principio de solidaridad en todo el territorio nacional garantizado en el artículo 138 de la Constitución. Cuando la Generalitat, a través de dichos recursos, no llegue a cubrir un nivel mínimo de servicios públicos equiparable al resto del conjunto del Estado, se establecerán los mecanismos de nivelación pertinentes en los términos que prevé la Ley Orgánica a que se refiere el artículo 157.3 de la

6. Ciertamente, el modelo de financiación presenta algunas deficiencias, tanto en su configuración como en su aplicación: en la cuantificación de las necesidades de gasto, en la determinación de la recaudación normativa de los tributos cedidos, en la regla de evolución del fondo de suficiencia. Puede verse un examen de esos problemas en López Laborda (2006b) y en los documentos de diagnóstico elaborados por el gobierno central y las comunidades de Andalucía y Cataluña mencionados en la sección introductoria.

CUADRO 1
NECESIDADES DE GASTO, TRIBUTOS CEDIDOS Y FONDO DE SUFICIENCIA EN EL AÑO BASE DE 1999

Comunidad	Necesidades de gasto competencias comunes (1)	Necesidades de gasto servicios sanitarios (2)	Necesidades de gasto servicios sociales (3)	Necesidades de gasto totales (4)=(1)+(2)+(3)	Recaudación normativa tributos cedidos y tasas (5)	Fondo de Suficiencia (6)=(4)-(5)
Cataluña	5.082,4	3.975,9	129,3	9.187,6	7.609,2	1.578,4
Galicia	2.473,0	1.735,7	65,8	4.274,4	2.149,5	2.124,9
Andalucía	6.001,7	4.402,5	125,6	10.529,8	5.344,5	5.185,3
Asturias	872,6	744,0	27,7	1.644,3	1.010,1	634,2
Cantabria	491,8	399,7	13,1	904,6	501,4	403,2
La Rioja	244,9	202,8	13,1	460,8	270,0	190,8
Murcia	836,5	674,1	19,8	1.530,3	892,2	638,1
C. Valenciana	2.952,9	2.475,5	80,5	5.508,9	3.985,6	1.523,3
Aragón	1.045,7	809,8	37,9	1.893,4	1.269,8	623,6
C-La Mancha	1.516,3	1.094,1	47,4	2.657,7	1.286,0	1.371,7
Canarias	1.536,4	1.034,4	23,4	2.594,3	715,6	1.878,7
Extremadura	1.070,1	692,0	28,8	1.790,9	661,9	1.129,0
Islas Baleares	583,7	516,8	16,1	1.116,6	1.258,8	-142,2
Madrid	3.766,1	2.989,4	91,1	6.846,6	7.113,7	-267,1
C. y León	2.266,6	1.609,4	89,0	3.965,0	2.190,7	1.774,3
TOTAL	30.740,7	23.356,1	808,6	54.905,2	36.259,0	18.646,2

Fuente: elaboración propia, a partir de la información suministrada en <http://www.meh.es/Portal/Estadistica+e+Informes/Estadisticas+territoriales/Informes+financiacion+comunidades+autonomas2.htm>.

Constitución Española, atendiendo especialmente a criterios de población, entre otros. (La cursiva es mía).

A la vista del precepto anterior, parece que el Estatuto valenciano sigue apostando por una nivelación plena entre comunidades autónomas.

El nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña plantea con claridad la aplicación de un sistema de nivelación parcial.⁷ Su artículo 206 es del siguiente tenor:

3. Los recursos financieros de que disponga la Generalitat podrán ajustarse para que el sistema estatal de financiación disponga de recursos suficientes para garantizar la nivelación y solidaridad a las demás comunidades autónomas, *con el fin de que los servicios de educación, sanidad y otros servicios sociales esenciales del Estado del bienestar prestados por los diferentes gobiernos autonómicos puedan alcanzar niveles similares en el conjunto del Estado*, siempre y cuando lleven a cabo un esfuerzo fiscal también similar. En la misma forma y si procede, la Generalitat recibirá recursos de los mecanismos de nivelación y solidaridad. *Los citados niveles serán fijados por el Estado.* (La cursiva es mía).

Los nuevos Estatutos de Andalucía e Islas Baleares adoptan el mismo sistema de nivelación que el *Estatut*. El art.175.2 del Estatuto andaluz incorpora entre los principios generales de la hacienda de la Comunidad Autónoma el siguiente:

c) Garantía de financiación de los servicios de educación, sanidad y otros servicios sociales esenciales del estado de bienestar para alcanzar niveles similares en el conjunto del Estado, siempre que se lleve a cabo, un esfuerzo fiscal similar expresado en términos de la normativa y de acuerdo con el artículo 31 de la Constitución.

Por su parte, el art. 123 de la Propuesta de reforma aprobada por el Parlamento de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares se manifestaba en términos parecidos al Estatuto valenciano, demandando al sistema de ingresos de la comunidad autónoma la garantía de «la financiación suficiente para el ejercicio de las competencias propias en la prestación del conjunto de los servicios públicos asumidos, sin perjuicio de respetar la realización efectiva del principio de solidaridad en todo el territorio nacional». Sin embargo, tras la incorporación en el Congreso de los Diputados de dos enmiendas pactadas de los grupos socialista y popular, el nuevo art.123 mantiene en su primer apartado la redacción que acabamos de reproducir, pero en el apartado segundo acoge ya inequívocamente la fórmula del *Estatut*:

7. Además, por influencia del sistema alemán de compensación financiera, que prohíbe que los mecanismos de nivelación provoquen una inversión de la ordenación de los *Länder* según su capacidad financiera, el art. 206.5 del *Estatut* afirma que «el Estado garantizará que la aplicación de los mecanismos de nivelación no altere en ningún caso la posición de Cataluña en la ordenación de rentas per cápita entre las comunidades autónomas antes de la nivelación» (la cursiva es mía). Es importante dejar constancia de que una cosa es la ordenación en función de las rentas per cápita y otra la ordenación de acuerdo con la capacidad financiera: quizás por ese motivo se ha mantenido este precepto en el *Estatut*. Para una discusión de esa regla en el sistema alemán, puede consultarse López Laborda y Ruiz-Huerta (2000).

2. Los recursos financieros de que disponga la Comunidad Autónoma de las Illes Balears podrán ajustarse para que el sistema estatal de financiación disponga de recursos suficientes para garantizar la nivelación y solidaridad a las demás comunidades autónomas, con el fin de que los servicios de educación, sanidad y otros servicios sociales esenciales del Estado del bienestar prestados por los diferentes gobiernos autonómicos puedan alcanzar niveles similares en el conjunto del Estado, siempre y cuando lleven a cabo un esfuerzo fiscal también similar. En la misma forma y si procede la Comunidad Autónoma de Illes Balears recibirá recursos de los mecanismos de nivelación y solidaridad. Estos niveles los fijará el Estado.

También la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón parece inclinarse por una nivelación parcial entre comunidades autónomas, aunque el texto aprobado por las Cortes de Aragón en su art. 107 difiere de los anteriores:⁸

3. La Comunidad Autónoma de Aragón participará en los mecanismos de solidaridad con el resto de las comunidades autónomas, en el marco de lo dispuesto en el sistema general de financiación, a fin de que los *servicios públicos fundamentales* prestados por las diferentes Administraciones autonómicas a sus ciudadanos se sitúen en niveles similares atendiendo a su esfuerzo fiscal. (La cursiva es mía).

No obstante, es previsible que el Estatuto aragonés acabe reflejando también la fórmula del *Estatut*. En efecto, dos enmiendas pactadas nuevamente por los grupos socialista y popular proponen la modificación del art. 107, de suerte que su apartado primero sea idéntico al art. 123.1 del Estatuto balear, y sus apartados segundo y tercero establezcan lo siguiente:

2. La Comunidad Autónoma de Aragón participará en los mecanismos de nivelación y solidaridad con el resto de las comunidades autónomas en el marco de lo dispuesto en el sistema general de financiación, a fin de que los servicios públicos de educación, sanidad y otros servicios sociales esenciales del Estado del bienestar prestados por las diferentes Administraciones autonómicas a sus ciudadanos se sitúen en niveles similares, siempre que se lleve a cabo un esfuerzo fiscal similar. Los citados niveles serán fijados por el Estado.

[...]

3. Cuando la Comunidad Autónoma, mediante los recursos tributarios derivados del sistema de financiación de las comunidades autónomas, no alcance a cubrir un nivel mínimo equiparable al resto del conjunto del Estado para los citados servicios públicos, se establecerán los mecanismos de solidaridad y nivelación previstos en la Ley Orgánica a que se refiere el artículo 157.3 de la Constitución. En la misma forma, y si procede, la Comunidad Autónoma de Aragón aportará recursos a los mecanismos de nivelación y solidaridad.

8. El art.159.4 de la Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha se manifiesta en similares términos: «La financiación de la Junta de Comunidades [...] permitirá asegurar el disfrute por los castellano-manchegos de los servicios públicos fundamentales en condiciones de igualdad con el resto de los ciudadanos de España».

De las dos últimas propuestas de reforma que han tenido entrada en las Cortes Generales en 2006, la de Canarias no se manifiesta sobre el grado de nivelación. La Propuesta castellano y leonesa, por su parte, parece decantarse más por la fórmula valenciana que por la catalana. En efecto, en su art. 83 se afirma lo siguiente:

1. La Comunidad Autónoma de Castilla y León dispondrá de los recursos suficientes para atender de forma estable y permanente la gestión y el desarrollo de sus competencias, en condiciones que garanticen que los castellanos y leoneses reciban *un nivel de prestación de servicios equiparable al del conjunto del Estado*. [...]

2. En aplicación del principio de solidaridad y en los términos previstos por el artículo 158 de la Constitución, la Comunidad de Castilla y León velará por que el Estado garantice, con cargo a sus presupuestos, un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales; [...] (La cursiva es mía).

En definitiva, y como se subrayaba en la introducción de este trabajo, los nuevos estatutos de autonomía apuntan mayoritariamente hacia un cambio en el grado de nivelación financiera entre comunidades autónomas: de la nivelación plena pretendida por el todavía vigente sistema de financiación a una nivelación parcial, centrada en «los servicios de educación, sanidad y otros servicios sociales esenciales del Estado del bienestar». Se abre, entonces, la posibilidad de admitir diferencias en los niveles de prestación de los bienes y servicios públicos autonómicos –esenciales o no– derivadas, no, como hasta ahora, de las decisiones tributarias y de gasto de las comunidades autónomas, sino de sus diferentes capacidades fiscales o necesidades de gasto.

Como he manifestado en otro lugar, no existen, en mi opinión, argumentos económicos concluyentes en apoyo de un grado mayor o menor de nivelación. Se trata de una decisión eminentemente política, que debe respetar los principios constitucionales de igualdad y solidaridad.⁹ Esta decisión reflejará el equilibrio que se alcance en un momento determinado entre los intereses generales del Estado y los particulares de cada comunidad autónoma. Lejos de ser específico de España, problemas similares a éste se presentan, con mayor o menor intensidad, en todos los países descentralizados. Begg *et al.* (1993: 95) sostienen que un Estado que funcione correctamente es aquél «dentro de cuyas fronteras los ciudadanos sienten un compromiso mutuo y la disposición a participar en [los sistemas de] aseguramiento y redistribución». Como afirma Boadway (2006: 361-2), la existencia o no del grado de solidaridad nacional en que se basa la nivelación plena «dependerá del consenso social, y ese consenso puede ser menos robusto cuanto mayores y más persistentes sean las diferencias de capacidad fiscal entre

9. Véase López Laborda (2006a: 612-615). La misma opinión sobre el carácter eminentemente político de la decisión sobre el grado de nivelación se encuentra en la Recomendación Rec (2005) 1, de 19 de enero de 2005, del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los estados miembros sobre los recursos financieros de las autoridades locales y regionales: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=812131&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>. Véase el apéndice a la Recomendación, Parte I, núm. 40.

territorios, cuantas menos oportunidades haya para emigrar de un territorio a otro y cuanto más heterogéneos sean los residentes en los diferentes territorios con respecto a la cultura, etnia, cultura política, etc.»

Cuestión distinta es que, a mi entender, los estatutos de autonomía no constituyen el instrumento idóneo para imponer esa alteración del grado de nivelación de las comunidades autónomas. De acuerdo con la Constitución (arts. 138.1, 149.1.14, 156.1, 157.3), es al nivel central (en coordinación con las comunidades autónomas) al que incumbe ponderar los intereses en juego y tomar esa decisión, como efectivamente ha hecho hasta la actualidad.

¿Cuáles serían las consecuencias financieras derivadas de la aplicación a todas las comunidades de régimen común del sistema de nivelación parcial contenido en los nuevos estatutos de autonomía, combinada con la ampliación del porcentaje de participación en la recaudación de los tributos cedidos prevista en el nuevo Estatuto catalán? Debe reconocerse desde el principio que resulta muy complicado contestar a esta pregunta, porque la puesta en marcha de ese sistema requiere adoptar muchas decisiones: precisar qué se entiende por «servicios sociales esenciales del Estado del bienestar», cuantificar las necesidades de gasto asociadas a los mismos, diseñar los mecanismos de nivelación, determinar si la nivelación excluye totalmente a los servicios no caracterizados como esenciales, etc. No obstante, vamos a ensayar dos ejercicios de simulación para obtener alguna indicación de cuáles pueden ser las comunidades beneficiadas y perjudicadas con la reforma y en qué cuantías. Las simulaciones se referirán al año 2004, por ser el último ejercicio para el que se dispone de la liquidación de los ingresos del sistema de financiación autonómica. En ambos escenarios se asumirá que no hay ningún cambio en la cuantificación de las necesidades de gasto autonómicas.

El primer ejercicio ha de entenderse como una aproximación al cálculo de la cuantía máxima de ingresos adicionales que pueden obtener las comunidades autónomas beneficiadas por la aplicación del nuevo modelo, con respecto al sistema de financiación actualmente en vigor. Los resultados de la simulación se recogen en el cuadro 2.

En la segunda columna del cuadro se han cuantificado las necesidades de gasto sujetas a nivelación, de la siguiente manera. En primer lugar, se ha calculado qué porcentaje del gasto total liquidado de cada comunidad autónoma en el ejercicio 2003 (el último disponible) corresponde a servicios sociales esenciales del Estado del bienestar, identificando como tales a los contenidos en los grupos funcionales 3 y 4 del presupuesto: respectivamente, «seguridad, protección y promoción social» y «producción de bienes públicos de carácter social». El grupo 3 está integrado por las funciones de «seguridad y protección social» y «promoción social». Y el grupo 4, por las funciones de «sanidad», «educación», «vivienda y urbanismo», «bienestar comunitario», «cultura» y «otros servicios comunitarios y sociales». Para el conjunto de comunidades autónomas, los servicios sociales esenciales así definidos representan un 69% del gasto total.

A continuación, el porcentaje calculado para cada comunidad autónoma se ha aplicado a sus necesidades de gasto totales en el ejercicio 2004 (columna 1), obteniendo las necesidades sujetas a nivelación. Hemos considerado que las necesidades de gasto totales coinciden con el total de ingresos obtenidos en 2004 por

las comunidades autónomas en concepto de recaudación normativa de tributos cedidos y tasas, fondo de suficiencia y garantía de asistencia sanitaria.

La tercera columna del cuadro 2 refleja el rendimiento normativo en 2004 por tributos cedidos y tasas afectas en cada comunidad autónoma, teniendo en cuenta la ampliación en el porcentaje de cesión contenida en el *Estatut*: hasta el 50% en el IRPF y el IVA, y hasta el 58% en los Impuestos Especiales de Fabricación (disposiciones adicionales octava, novena y décima).

La cuarta columna se obtiene por diferencia entre las dos anteriores, e informa de la capacidad de cada comunidad autónoma para financiar con los tributos cedidos y tasas sus necesidades de gasto sujetas a nivelación. Como puede observarse, sólo dos comunidades no disponen de los recursos tributarios suficientes para sufragar esas necesidades: Canarias y Extremadura. Por lo tanto, estas comunidades autónomas deberían percibir transferencias de nivelación para cubrir su déficit, transferencias que seguramente procederían de las restantes comunidades, que presentan una situación de superávit.

Ahora bien, el hecho de que las demás comunidades autónomas tengan más ingresos tributarios que necesidades sujetas a nivelación no debe llevarnos a concluir que aquéllas se vayan a ver favorecidas por la reforma. Como muestran las columnas 5 y 6 del mismo cuadro, las comunidades autónomas van a tener que seguir financiando las necesidades de gasto correspondientes a servicios no esenciales (infraestructuras, comunicaciones, investigación, políticas económicas, servicios generales, etc.), que representan casi el 30% de sus necesidades de gasto totales, y sólo tres comunidades –Cataluña, Islas Baleares y Madrid– disponen de ingresos suficientes para hacerlo. En consecuencia, podemos destacar los siguientes resultados del ejercicio de simulación:

1º. Hay tres comunidades autónomas beneficiadas por la reforma: Cataluña, Islas Baleares y Madrid, que son las que tienen una mayor capacidad fiscal. La cuantía máxima de beneficio de cada una se indica en la última columna del cuadro 2.

2º. Las restantes comunidades no obtienen ningún beneficio de la aplicación del nuevo sistema de nivelación. Para ellas, caben dos escenarios extremos (y, entre ellos, por supuesto, muchos otros intermedios):

a) Que, una vez asegurada la nivelación de los servicios esenciales del Estado del bienestar, no se otorgue a esas comunidades ninguna transferencia adicional para cubrir las necesidades de gasto que financia el actual sistema de financiación. En este escenario –ciertamente, poco previsible–, estas comunidades autónomas resultarían perjudicadas con respecto al sistema vigente.

b) Que se garantice (por el nivel central, en su caso, con la participación de las comunidades beneficiadas) que esas comunidades autónomas puedan cubrir, como hasta ahora, sus necesidades de gasto totales. En este caso, tales comunidades seguirían percibiendo los mismos ingresos que con el sistema vigente, si bien se incrementaría sensiblemente el peso de los tributos cedidos y se reduciría el del fondo de suficiencia: el conjunto de comunidades autónomas podría llegar a financiar hasta un 90% de sus necesidades de gasto totales con los tributos cedidos, mientras que en la actualidad ese porcentaje es el 67%.

CUADRO 2

SIMULACIÓN DE NIVELACIÓN PARCIAL EN 2004. PRIMER ESCENARIO (EN MILLONES DE EUROS)

Comunidad	Necesidades totales (1)	Necesidades sujetas a nivelación (2)	Tributos cedidos (3)	Déficit (-) o superávit (+) en servicios sociales (4)=(3)-(2)	Restantes necesidades (5)	Déficit (-) o superávit (+) total (6)=(3)-(1)
Cataluña	12.913,7	8.525,6	14.570,3	+6.044,7	4.388,1	+1.656,6
Galicia	5.899,8	3.778,4	4.010,4	+231,9	2.121,4	-1.889,4
Andalucía	14.856,5	9.374,2	10.637,9	+1.263,7	5.482,3	-4.218,6
Asturias	2.258,6	1.680,4	1.843,6	+163,2	578,2	-415,0
Cantabria	1.273,2	966,5	990,9	+24,4	306,7	-282,3
La Rioja	687,6	502,6	528,6	+26,0	185,0	-159,0
Murcia	2.203,9	1.778,0	1.829,6	+51,5	425,9	-374,3
C. Valenciana	7.813,4	6.398,7	7.759,8	+1.361,1	1.414,7	-53,6
Aragón	2.670,9	1.716,3	2.409,9	+693,6	954,6	-261,0
C-La Mancha	3.757,1	2.271,0	2.580,5	+309,5	1.486,1	-1.176,6
Canarias	3.589,3	2.787,0	1.349,8	-1.437,2	802,3	-2.239,5
Extremadura	2.468,7	1.577,6	1.261,9	-315,7	891,1	-1.206,8
Islas Baleares	1.538,0	1.083,2	2.327,8	+1.244,6	454,8	+789,8
Madrid	10.133,9	8.011,6	13.915,8	+5.904,2	2.122,3	+3.781,9
Castilla y León	5.493,5	3.706,3	4.075,3	+369,0	1.787,2	-1.418,2
TOTAL	77.558,1	54.157,4	70.092,1	+15.934,7	23.400,7	-7.466,0

Fuente: Elaboración propia.

(1) Dirección General de Coordinación Financiera con las comunidades autónomas (2006).

(2) Ministerio de Economía y Hacienda: <http://serviciosweb.meh.es/apps/comunidadesautonomas/>.

(3) Dirección General de Coordinación Financiera con las comunidades autónomas (2006).

3º. Supuesto que el vigente sistema de financiación respete el equilibrio financiero entre el nivel central y el autonómico, a la vista de la última columna del cuadro 2 resulta palmario que con la adopción de la metodología empleada en esta simulación puede quedar afectado el equilibrio financiero vertical, además del horizontal: en perjuicio del nivel central, si éste cubre el déficit autonómico en la financiación de los servicios no esenciales, y en detrimento del nivel regional, si no lo hace.

En el segundo ejercicio de simulación se va a asumir la hipótesis de que la relación entre los recursos tributarios de que dispone cada comunidad autónoma para cubrir las necesidades de gasto sujetas a nivelación y el total de sus tributos cedidos y tasas afectas es la misma que la existente entre las necesidades de gasto por servicios esenciales y las necesidades de gasto totales de la misma comunidad.¹⁰ Los resultados se muestran en el cuadro 3.

En la tercera columna del cuadro 3 se recoge la parte de los tributos cedidos con la que las comunidades autónomas pueden financiar las necesidades de gasto vinculadas a los servicios esenciales del Estado del bienestar. Por diferencia entre las columnas segunda y tercera se obtiene la transferencia (positiva o negativa) que permite cubrir las necesidades de gasto sujetas a nivelación (columna 4).

Las columnas quinta y sexta muestran, respectivamente, las restantes necesidades de gasto de las comunidades autónomas (correspondientes a servicios no esenciales) y el resto de la recaudación normativa imputable por tributos cedidos y tasas. Comparando estas dos columnas (como se hace en la columna 7) se observa lo siguiente:

1º. Las comunidades autónomas favorecidas por la reforma siguen siendo Cataluña, Islas Baleares y Madrid. La cuantía del beneficio de cada una es la que muestra la columna 7.

2º. Las restantes comunidades no obtienen ningún beneficio de la aplicación del nuevo sistema de nivelación parcial. Como en el ejercicio anterior, caben dos escenarios extremos:

a) Que, una vez garantizada la nivelación de los servicios esenciales, no se otorgue a esas comunidades ninguna transferencia adicional para sufragar las necesidades de gasto vinculadas a los restantes servicios regionales. En tal escenario, estas comunidades autónomas resultarían perjudicadas con respecto al modelo actual de financiación autonómica.

b) Que se garantice que esas comunidades autónomas puedan cubrir, como hasta ahora, las necesidades de gasto correspondientes a los servicios no esenciales que también prestan. En este caso, tales comunidades seguirían percibiendo los mismos ingresos que con el sistema vigente.

10. Véase Zabalza (2006). Este autor propone diversas alternativas de aplicación de las previsiones del *Estatut*, que se caracterizan por respetar en todo caso el equilibrio financiero vertical y por asumir la existencia de ganadores y perdedores con respecto al actual sistema de financiación autonómica.

CUADRO 3

SIMULACIÓN DE NIVELACIÓN PARCIAL EN 2004. SEGUNDO ESCENARIO (EN MILLONES DE EUROS)

Comunidad	Necesidades totales (1)	Necesidades sujetas a nivelación (2)	Tributos cedidos afectados (3)	Transferencia servicios esenciales (4)=(2)-(3)	Restantes necesidades (5)	Restantes tributos cedidos (6)	Déficit (-) o superávit (+) en servicios no esenciales (7)=(6)-(5)
Cataluña	12.913,7	8.525,6	9.619,3	-1.093,7	4.388,1	4.951,0	+562,9
Galicia	5.899,8	3.778,4	2.568,4	+1.210,1	2.121,4	1.442,0	-679,4
Andalucía	14.856,5	9.374,2	6.712,3	+2.661,9	5.482,3	3.925,6	-1.556,8
Asturias	2.258,6	1.680,4	1.371,6	+308,7	578,2	472,0	-106,2
Cantabria	1.273,2	966,5	752,1	+214,3	306,7	238,7	-68,0
La Rioja	687,6	502,6	386,4	+116,2	185,0	142,3	-42,8
Murcia	2.203,9	1.778,0	1.476,0	+302,0	425,9	353,5	-72,3
C. Valenciana	7.813,4	6.398,7	6.354,8	+43,9	1.414,7	1.405,0	-9,7
Aragón	2.670,9	1.716,3	1.548,6	+167,7	954,6	861,3	-93,3
C-La Mancha	3.757,1	2.271,0	1.559,8	+711,2	1.486,1	1.020,7	-465,4
Canarias	3.589,3	2.787,0	1.048,1	+1.738,9	802,3	301,7	-500,6
Extremadura	2.468,7	1.577,6	806,4	+771,2	891,1	455,5	-435,6
Islas Baleares	1.538,0	1.083,2	1.639,4	-556,3	454,8	688,4	+233,6
Madrid	10.133,9	8.011,6	11.001,5	-2.989,9	2.122,3	2.914,4	+792,0
Castilla y León	5.493,5	3.706,3	2.749,5	+956,8	1.787,2	1.325,8	-461,4
TOTAL	77.558,1	54.157,4	49.594,3	4.563,1	23.400,7	20.497,8	-2.903,0

Fuente: Elaboración propia.

(1) Dirección General de Coordinación Financiera con las comunidades autónomas (2006).

(2) Ministerio de Economía y Hacienda: <http://serviciosweb.meh.es/apps/comunidadesautonomas/>.

(3) Dirección General de Coordinación Financiera con las comunidades autónomas (2006).

3º. Nuevamente, debe subrayarse que con la aplicación de la metodología seguida en esta simulación se puede alterar el equilibrio financiero entre niveles de gobierno, además del equilibrio horizontal.

Conclusiones

Seguramente, una de las novedades más significativas del actual proceso de reforma de los estatutos de autonomía, en el ámbito hacendístico,¹¹ sea la incorporación de un sistema de nivelación financiera parcial de las comunidades autónomas de régimen común, limitada a los servicios de educación, sanidad y otros servicios sociales esenciales del Estado del bienestar. Como ya se ha afirmado más arriba, esta reforma abre la posibilidad de admitir diferencias en los niveles de prestación de los bienes y servicios públicos autonómicos, esenciales o no, derivadas, no, como hasta la fecha, de las decisiones tributarias y de gasto de las comunidades autónomas, sino de sus diferentes capacidades fiscales o necesidades de gasto.

Tras describir el grado de nivelación pretendido por el vigente sistema de financiación autonómica y los cambios introducidos por los nuevos estatutos de autonomía, este trabajo ha presentado unos ejercicios de simulación, destinados a aproximar las consecuencias financieras derivadas de la aplicación de dos reformas concretas en el modelo de financiación autonómica: la ampliación del porcentaje de participación en los tributos cedidos contenida en el *Estatut* y la aplicación de un sistema de nivelación parcial. Se ha estimado que aproximadamente un 70% de las necesidades de gasto totales de las comunidades autónomas corresponden a servicios sociales esenciales del Estado del bienestar y se ha obtenido un resultado fundamental, aunque esperable: con datos del ejercicio 2004, sólo Cataluña, Islas Baleares y Madrid, las comunidades autónomas con mayor capacidad fiscal, pueden mejorar su financiación con respecto al modelo actual.

Referencias

- BEGG, David, *et al.* (1993): *Making Sense of Subsidiarity: How Much Centralization for Europe?*, Londres: Centre for Economic Policy Research.
- BOADWAY, Robin (2006): «Intergovernmental redistributive transfers: efficiency and equity», en Ehtisham AHMAD y Giorgio BROSIO, eds., *Handbook of Fiscal Federalism*, pp. 355-380, Cheltenham: Edward Elgar.
- DIRECCIÓN GENERAL DE COORDINACIÓN CON LAS HACIENDAS TERRITORIALES (1982): *Ley Orgánica de Financiación de las comunidades autónomas. El debate en las Cortes Generales*, Madrid: Ministerio de Hacienda, Secretaría General Técnica.
- DIRECCIÓN GENERAL DE COORDINACIÓN FINANCIERA CON LAS COMUNIDADES

11. Junto a la proliferación de comisiones mixtas de asuntos económicos y fiscales y de agencias tributarias autonómicas y la imposición de condiciones a las inversiones del Estado en el territorio de cada comunidad autónoma.

AUTÓNOMAS (2006): *Financiación de las comunidades autónomas por los impuestos cedidos, fondo de suficiencia y garantía de financiación de los servicios de asistencia sanitaria, correspondiente al ejercicio 2004*, Madrid, julio de 2006 (<http://www.meh.es/Portal/Estadistica+e+Informes/Estadisticas+territoriales/Informes+financiacion+comunidades+autonomas2.htm>).

LÓPEZ LABORDA, Julio (2006a): «Las haciendas autonómicas en 2005: la financiación del gasto sanitario y la propuesta de reforma del *Estatut*», en Joaquín TORNOS, dir., *Informe Comunidades Autónomas 2005*, pp.599-616, Barcelona: Instituto de Derecho Público.

LÓPEZ LABORDA, Julio (2006b): «Veinticinco años de financiación autonómica: balance y perspectivas», *Mediterráneo Económico*, 10: 197-219.

LÓPEZ LABORDA, Julio y Jesús RUIZ-HUERTA (2000): «Dos cuestiones sobre financiación autonómica: nivelación financiera y propuestas electorales», en Joaquín TORNOS, dir., *Informe Comunidades Autónomas 1999*, pp.467-493, Barcelona: Instituto de Derecho Público.

RUIZ-HUERTA, Jesús, Ana HERRERO y Carmen VIZÁN (2002): «La reforma del sistema de financiación autonómica», en Joaquín TORNOS, dir., *Informe Comunidades Autónomas 2001*, pp. 485-511, Barcelona: Instituto de Derecho Público.

ZABALZA, Antoni (2006): «La financiación autonómica en el Estatuto de Cataluña», *IV Jornadas de Economía Pública: problemas actuales de federalismo fiscal*, Universidad de Zaragoza, 19 y 20 de octubre de 2006.

VI. LA UNIÓN EUROPEA Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

ACTIVIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA

David Tornos

El año 2006 viene marcado por la adopción definitiva del marco financiero de la Unión Europea para el período 2007-2013, que ha permitido impulsar y desbloquear un conjunto de políticas, iniciativas, instrumentos y programas comunitarios. Entre ellas la relativa a la nueva política de cohesión, estrechamente vinculada a los objetivos de la Agenda de Lisboa, a la que se destinarán 308.041 millones de euros (el 35,6% del presupuesto total) y cuyo marco reglamentario se adoptó a lo largo del segundo semestre del año. De los Fondos Estructurales y de Cohesión, España recibirá finalmente 31.457 millones de euros (a precios de 2004), lo que supone una pérdida de más del 40% en relación a lo recibido en el período 2000-2006 y debe conllevar una redefinición de las prioridades con respecto a las políticas de la Unión Europea, dando una mayor importancia a los factores de desarrollo vinculados a los objetivos de Lisboa, especialmente a la innovación y a la educación y la formación. La pérdida de fondos de cohesión y la incidencia dispar que la misma puede tener entre comunidades autónomas o ámbitos de actuación (caso de las infraestructuras) puede ser un nuevo elemento que incida sobre la necesidad de revisión del sistema de financiación.

El Consejo Europeo de marzo del presente año prosiguió la tarea de relanzamiento de la Agenda de Lisboa que se produjo en el Consejo Europeo de primavera de 2005, con el establecimiento de nuevas prioridades en el marco del «partenariado» para el crecimiento y el empleo: mayor inversión en conocimiento e innovación; liberar el potencial empresarial, especialmente de las PYME; aumentar las oportunidades de empleo para las categorías prioritarias (jóvenes, mujeres, trabajadores de más edad, discapacitados, inmigrantes legales y las minorías); y la definición de una nueva política energética de Europa.

La investigación y la innovación se erigen en ámbitos prioritarios de la política europea, destacando en 2006 la adopción del Séptimo Programa Marco, que con una dotación financiera de más de 50.000 millones de euros se convierte en el mayor instrumento comunitario, tras la Política Agrícola Común y la Política de Cohesión.

En el marco de la Agenda de Lisboa destacan, asimismo, los trabajos desarrollados en el marco del Programa «Legislar Mejor» en relación a la simplificación y modernización de la normativa europea, lo que ha originado la adopción de un conjunto importante de disposiciones cuyo objeto es la codificación o refundición de las disposiciones vigentes y sus sucesivas modificaciones. En este ámbito se han producido grandes progresos a nivel de los Estados miembros desde la adopción de las Directrices integradas para el crecimiento y el empleo,

como lo atestiguan los Programas Nacionales de Reforma y los informes de situación.

La protección del medio ambiente sigue siendo un ámbito en el que se genera un importante número de disposiciones, entre las que cabe destacar las relativas a la instauración del sistema REACH y la creación de la Agencia Europea de Sustancias y Preparados Químicos, las relativas a los residuos o las aguas. En materia de política de la competencia ha proseguido la modernización del derecho europeo, especialmente en relación a las disposiciones relativas a las ayudas estatales. En relación a la Política Agrícola Común destaca la adopción de las disposiciones relativas a la nueva organización común de mercados del azúcar, así como las directrices estratégicas comunitarias de desarrollo rural. Y en el ámbito del mercado interior, destaca la adopción de la denominada Directiva «Servicios», por su importancia, lo prolija que ha sido su tramitación y el debate político suscitado por la misma.

Por último, destacar que en relación a la ampliación de la Unión Europea, a lo largo del 2006 se han adoptado las decisiones que permitirán la adhesión de Bulgaria y Rumanía el 1 de enero de 2007. Y en relación al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, a lo largo de 2006 ha proseguido el proceso de ratificación por parte de un conjunto de Estados miembros y, en paralelo, se han desarrollado un conjunto de iniciativas en el marco del período de reflexión sobre el futuro del mismo y el Consejo Europeo de Junio estableció el nuevo calendario para lograr adoptar las medidas necesarias para proseguir el proceso de reforma durante el segundo semestre de 2008 a más tardar.

Marco financiero 2007-2013

Tras el acuerdo político sobre las Perspectivas Financieras 2007-2013 alcanzado durante la reunión del Consejo Europeo del 15 de diciembre de 2005, el nuevo Acuerdo Interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre disciplina presupuestaria y buena gestión financiera, que incluye el nuevo marco financiero, se firmó en Estrasburgo, el 17 de mayo de 2006 (DOUE C 139 de 14.06.2006, pp. 1 a 17). En dicho Acuerdo se establece un montante total, en créditos de compromiso, de 864.316 millones de euros, lo que representa el 1,048% de la RNB de la UE a 27 (Ver cuadro).

De ellos, 308.041 millones de euros, se destinan a la política de cohesión, lo que representa un 35,6% del presupuesto total. Que junto a la partida destinada a la agricultura, desarrollo rural, pesca y medio ambiente («Conservación y gestión de los recursos naturales»), con 371.344 millones de euros (42,9%), constituyen las dos grandes partidas del presupuesto como es habitual. El resto del presupuesto se dedicará a fomentar el crecimiento, el empleo y la innovación de acuerdo con la Agenda de Lisboa (74.098 millones de euros); apoyar a la Unión Europea como actor mundial (49.463 millones de euros); así como a las políticas de ciudadanía, libertad, seguridad y justicia (10.770 millones de euros). A los gastos relativos a la Administración se destinarán 49.800 millones de euros (un 5,76% del presupuesto).

MARCO FINANCIERO 2007-2013

(millones de EUR — precios de 2004)

Créditos de compromiso	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total 2007-2013
1. Crecimiento sostenible	51 267	52 415	53 616	54 294	55 368	56 876	58 303	382 139
1a Competitividad para el crecimiento y el empleo	8 404	9 097	9 754	10 434	11 295	12 153	12 961	74 098
1b Cohesión para el crecimiento y el empleo	42 863	43 318	43 862	43 860	44 073	44 723	45 342	308 041
2. Conservación y gestión de los recursos naturales	54 985	54 322	53 666	53 035	52 400	51 775	51 161	371 344
incluidos gastos de mercado y pagos directos	43 120	42 697	42 279	41 864	41 453	41 047	40 645	293 105
3. Ciudadanía, libertad, seguridad y justicia	1 199	1 258	1 380	1 503	1 645	1 797	1 988	10 770
3a. Libertad, seguridad y justicia	600	690	790	910	1 050	1 200	1 390	6 630
3b. Ciudadanía	599	568	590	593	595	597	598	4 140
4. La Unión Europea como actor mundial	6 199	6 469	6 739	7 009	7 339	7 679	8 029	49 463
5. Administración (*)	6 633	6 818	6 973	7 111	7 255	7 400	7 610	49 800
6. Compensaciones	419	191	190					800
Total de créditos de compromiso en porcentaje de la RNB	120 702 1,10 %	121 473 1,08 %	122 564 1,07 %	122 952 1,04 %	124 007 1,03 %	125 527 1,02 %	127 091 1,01 %	864 316 1,048 %
Total de créditos de pago en porcentaje de la RNB	116 650 1,06 %	119 620 1,06 %	111 990 0,97 %	118 280 1,00 %	115 860 0,96 %	119 410 0,97 %	118 970 0,94 %	820 780 1,00 %
Margen disponible	0,18 %	0,18 %	0,27 %	0,24 %	0,28 %	0,27 %	0,30 %	0,24 %
Límite máx. recursos propios en porcentaje de la RNB	1,24 %							

(*) El cálculo de los gastos correspondientes a pensiones incluidos en el techo de esta rúbrica se ha efectuado sin contar las contribuciones del personal al régimen correspondiente, con el límite de 500 millones de euros a precios de 2004 durante el periodo 2007-2013.

El nuevo marco financiero de la política de cohesión

La rúbrica 1b del Marco Financiero 2007-2013 corresponde a la «Cohesión para el crecimiento y el empleo» y abarca toda la política regional, estructural o de cohesión (Fondos Estructurales y de Cohesión), pero sin incluir el desarrollo rural y las acciones estructurales de pesca que se asignan a la categoría 2, relativa a la agricultura. La dotación de la rúbrica 1b para la cohesión se distribuirá entre los siguientes tres nuevos objetivos que vienen a sustituir a los actualmente vigentes:

1. Convergencia, crecimiento y competitividad: este objetivo será destinatario del 81,54% el presupuesto global de cohesión (251.163 millones de euros).

– El 70,51% (177.083 millones de euros) irá destinado a promover el crecimiento y la creación de empleo en Estados miembros y regiones menos desarrolladas, utilizando como criterio una renta per cápita inferior en un 75% a la media comunitaria.

- A las regiones afectadas por el «efecto estadístico» de la ampliación, es decir, cuyo PIB per cápita no supere el 75% de la media comunitaria en una UE 15, aunque si el 75% de la media estadística de la UE 25 (regiones «phasing-out»), se destinará el 4,99% del presupuesto cohesión (12.521 millones de euros).
- A los Estados miembros beneficiarios del Fondo de Cohesión (cuyo PIB per cápita sea inferior al 90% de la media UE 25) y a los beneficiarios del «phasing-out» del Fondo (caso de España), se destinará el 24,51% (61.558 millones de euros).

2. Competitividad regional y empleo: este objetivo está destinado a las regiones y países que no estén comprendidos en el objetivo anterior de «convergencia». Parte de la constatación de que todas las regiones pueden resultar, en principio, beneficiarias de la política de cohesión por necesitar reforzar su competitividad y/o presentar problemas de empleo. Este objetivo recibirá el 15,95% de los recursos de cohesión (49.127 millones de euros). Cubrirá dos grupos de regiones:

- Regiones que abandonan por crecimiento natural el objetivo de convergencia («phasing-in») cuya financiación equivale al 21,1% del total de este objetivo (10.385 millones de euros).
- Potencialmente el resto de regiones, no beneficiarias del objetivo de convergencia.

3. Cooperación territorial europea: con una dotación del 2,52% del presupuesto de cohesión (7.750 millones de euros), destinada a promover el desarrollo armonioso y equilibrado del territorio de la UE. Las actuaciones se centrarán en los siguientes fines: cooperación transfronteriza (73,86% de los fondos destinados a este objetivo), cooperación transnacional (20,95%) y cooperación interregional (5,19%).

Para el periodo 2007-2013, España recibirá 31.457 millones de euros en fondos estructurales y de cohesión en precios de 2004 correspondientes a 35.217 millones de euros a precios corrientes.

El desglose de los fondos a recibir será el siguiente:

- 3.543,2 millones de euros del Fondo de Cohesión, durante el periodo 2007-2013 lo que permite un gradualismo en la pérdida de fondos para infraestructuras y medio ambiente y permitirá, también, compensar a aquellas regiones que por su transición pierden fondos.
- 21.054 millones de euros para las regiones objetivo Convergencia (antiguo Objetivo 1): Andalucía, Galicia, Extremadura y Castilla la Mancha.
- 1.583,5 millones de euros para las regiones que pasarán al objetivo de Competitividad por efecto estadístico (en phasing out): Asturias, Murcia, Ceuta y Melilla.
- 4.955 millones de euros para las regiones que entrarán en el objetivo de Competitividad por crecimiento natural (en phasing in): Comunidad Valenciana, Galicia y Castilla León.

- 3.522,5 millones de euros para las regiones instaladas plenamente en el objetivo de Competitividad y Empleo: Cantabria, Madrid, País Vasco, Navarra, La Rioja, Aragón y Cataluña.
- 559 millones de euros en concepto del objetivo de cooperación territorial.

Es de destacar, que España se beneficiará del denominado «Fondo Tecnológico» o FEDER I+D+i consistente en una atribución adicional de 2.000 millones de euros del FEDER para mejorar la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación por y para beneficio de las empresas, conforme a los artículos 4.1 y 5.1 del Reglamento del FEDER. La distribución indicativa será del 75% para las regiones convergencia (del cual el 5% para las regiones phasing out) y 25% para las regiones del objetivo Competitividad (del cual un 15% para las regiones phasing in).

FONDOS ESTRUCTURALES Y DE COHESIÓN ESPAÑA 2007-2013
(en millones euros corrientes)

Obj. Convergencia	21.054,0
Phasing out	1.583,5
Phasing in	4.955,0
Competitividad	3.522,5
Cooperación territorial	559,0
Total Fondos Estructurales	31.673,6
Fondo de Cohesión	3.543,2
<u>Total F. Estructurales + Cohesión</u>	<u>35.216,8</u>

Nuevo marco reglamentario de la política de cohesión

El 5 y el 11 de julio, el Parlamento Europeo y el Consejo aprobaron los nuevos Reglamentos relativos a los Fondos Estructurales y al Fondo de Cohesión. Los nuevos Reglamentos son los siguientes:

- Reglamento (CE) n° 1083/2006 del Consejo por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), al Fondo Social Europeo (FSE) y al Fondo de Cohesión, que sustituye al Reglamento (CE) n° 1260/1999. Se trata de un reglamento general que define principios, normas y estándares comunes para la aplicación de los tres Fondos estructurales y del Fondo de Cohesión. A partir del principio de gestión compartida entre la Unión Europea y los Estados miembros y las Regiones, este Reglamento establece un proceso de programación renovado, basado en las orientaciones estratégicas comunitarias en materia de cohesión y su seguimiento, así como estándares comunes de gestión financiera, control y evaluación.

CALENDARIO PREVISTO			
ETAPAS		FECHAS PREVISTAS	
PLANIFICACIÓN	Aprobación del Marco presupuestario		Diciembre 2005 Mayo 2006
	Aprobación de Reglamentos		Julio 2006
	Orientaciones Estratégicas		Octubre 2006
	Marco Estratégico Nacional de Referencia (MENR)	Primer Borrador	Diciembre 2005 Junio 2006
		Consulta	Diciembre 2005 Mayo 2006
		Presentación	Septiembre 2006 Diciembre 2006
		Aprobación	Enero 2007 Marzo 2007
	Planes Nacionales (no obligatorios)		Junio 2006 Diciembre 2006
	Programa Operativo (PO)	Borrador	Junio 2006 Diciembre 2006
		Consulta	Julio 2006 Marzo 2007
Presentación		Diciembre 2006 Marzo 2007	
Aprobación		Marzo 2007 Junio 2007	
IMPLEMENTACIÓN	Designación de entidades gestoras		Marzo 2007
	Comités de seguimiento		Junio 2007 Julio 2007
	Informes anuales		Abril 2008 y siguientes
	Evaluación ex - ante		Diciembre 2006
	Evaluación intermedia		2010
	Evaluación final		31 - Dic - 2015

- Reglamento (CE) n° 1080/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al FEDER y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 1783/1999. El Reglamento define el papel y los ámbitos de intervención del FEDER, como el fomento de las inversiones públicas y privadas que ayuden a reducir los desequilibrios regionales en toda la Unión Europea. El FEDER apoyará programas que aborden el desarrollo regional, el cambio económico, la mejora de la competitividad y la cooperación territorial en toda la Unión Europea. Entre las prioridades de financiación estarán la investigación, la innovación, la protección del medio ambiente y la prevención de riesgos, mientras que la inversión en infraestructuras seguirá teniendo un papel importante, especialmente en las regiones menos desarrolladas.
- Reglamento (CE) n° 1081/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al Fondo Social Europeo y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 1784/1999. El Fondo Social Europeo se aplicará en consonancia con la estrategia europea de empleo y se centrará en cuatro ámbitos: aumentar la adaptabilidad de los trabajadores y las empresas; mejorar el acceso al empleo y la participación en el mercado de trabajo; reforzar la inclusión social combatiendo la discriminación y facilitando el acceso al mercado de trabajo a las personas desfavorecidas; y promoviendo la asociación para la reforma en los ámbitos del empleo y la inclusión.
- Reglamento (CE) n° 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT). La finalidad de este nuevo instrumento es facilitar la cooperación transfronteriza, transnacional o interregional entre las autoridades regionales y locales. Esta Agrupación estará dotada de personalidad jurídica para la aplicación de programas de cooperación territorial basados en un convenio acordado por las autoridades nacionales, regionales, locales, o públicas de otro tipo, que participen.
- Reglamento (CE) n° 1084/2006 del Parlamento y del Consejo por el que se crea el Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) n° 1164/94. El Fondo de Cohesión seguirá contribuyendo a las intervenciones en el ámbito del medio ambiente y de las redes de transporte transeuropeas. En el nuevo período, el Fondo contribuirá, junto con el FEDER, a programas de inversión plurianuales gestionados de forma descentralizada, en lugar de estar sujetos a la aprobación individual de cada proyecto por parte de la Comisión Europea.

En el mes de agosto, la Comisión Europea adoptó las Decisiones relativas al reparto por Estado miembro de los créditos de compromiso para los diferentes objetivos (Decisión 2006/593/CE para el objetivo de competitividad regional y empleo; Decisión 2006/594/CE para el objetivo de convergencia; y Decisión 2006/609/CE para el objetivo de cooperación territorial). Y las Decisiones relativas a las listas de las regiones que pueden recibir financiación de los Fondos Estructurales con arreglo a cada uno de los objetivos (Convergencia: Decisión 2006/595/CE; Competitividad regional y empleo: Decisión 2006/597/CE; y Cooperación territorial: Decisión 2006/769/CE, ésta adoptada en el mes de octubre). Así como la

Decisión 2006/596/CE que establece la lista de los países que pueden recibir financiación del Fondo de Cohesión durante el período 2003-2013.

En el mes de octubre, el Consejo adoptó las directrices estratégicas comunitarias en materia de cohesión, que establecen el marco orientativo para los Estados miembros para la preparación de los marcos estratégicos nacionales de referencia y los programas operativos.

Y, por último, el 8 de diciembre, la Comisión Europea adoptó el Reglamento (CE) n° 1828/2006 por el que se fijan las normas de desarrollo de los Reglamentos (CE) n° 1083 y 1080/2006, estableciendo un solo conjunto de normas detalladas relativas a la administración de los instrumentos financieros de la cohesión.

Agricultura y pesca

En materia agrícola, destaca la adopción de los Reglamentos (CE) n° 318, 319 y 320/2006 que establecen la nueva organización común de mercados en el sector del azúcar, derogando el Reglamento (CE) n° 1260/2001.

El Reglamento (CE) n° 1184/2006 del Consejo, de 24 de julio, tiene por objeto proceder a la codificación del Reglamento (CE) n° 26 del Consejo, de 4 de Abril de 1962, sobre la aplicación de determinadas normas sobre la competencia a la producción y al comercio de productos agrícolas.

En el ámbito del desarrollo rural, destaca la adopción de la Decisión 2006/144/CE sobre las directrices estratégicas comunitarias de desarrollo rural, en la que el Consejo determina las prioridades de la Unión Europea en el marco del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), asignando a cada una de ellas una serie de actuaciones básicas indicativas. Las prioridades comunitarias se integrarán en los planes estratégicos nacionales de los Estados miembros y en los planes de desarrollo rural. Los recursos se asignarán a los diversos ejes en torno a los que se articula la política de desarrollo rural en función de las situaciones particulares, de los puntos fuertes y débiles y de las oportunidades de cada región incluida en un programa. La Decisión 2006/636/CE de la Comisión fija el desglose anual por Estado miembro de la ayuda comunitaria al desarrollo rural en el período comprendido entre el 1 de enero de 2007 y el 31 de diciembre de 2013.

En relación a las regiones ultraperiféricas, el Reglamento (CE) n° 247/2006 del Consejo, establece medidas específicas en el sector agrícola a favor de las regiones ultraperiféricas de la Unión Europea, entre las que se encuentran las Islas Canarias. El Reglamento (CE) n° 793/2006 de la Comisión establece las disposiciones de aplicación del mismo.

En relación a la gestión del FEAGA y el FEADER, la Comisión a través de los Reglamentos (CE) n° 883, 884, 885 y 1481/2006 establece determinadas disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n° 1290/2005 relativas a la contabilidad de los organismos pagadores, las declaraciones de gastos y de ingresos, las condiciones de reintegro de los gastos, las intervenciones en forma de almacenamiento, la autorización de organismos pagadores o la liquidación de cuentas.

En materia de pesca, destaca la adopción por parte del Consejo, del Regla-

mento (CE) n° 1198/2006 que establece el Fondo Europeo de Pesca y define el marco de apoyo comunitario a favor del desarrollo sostenible del sector pesquero, de las zonas de pesca y de la pesca interior. Del Reglamento (CE) n° 861/2006 por el que se establecen medidas financieras comunitarias para la aplicación de la política pesquera común y el Derecho del Mar. Y del Reglamento (CE) n° 1759/2006 que modifica el Reglamento (CE) n° 104/2000 por el que se establece la organización común de mercados en el sector de los productos de la pesca y de la acuicultura y que permite la aplicación del FEAGA en la financiación de los gastos relativos a los mercados de la pesca.

Investigación y desarrollo

En el mes de diciembre se adoptó la Decisión relativa al Séptimo Programa Marco de la Comunidad Europea para acciones de investigación, desarrollo tecnológico y demostración, que abarca el período 2007-2013 y que tendrá una dotación financiera de 50,521 millones de euros (Decisión 2006/1982/CE). Así como la Decisión 2006/969/CE relativa al Séptimo Programa Marco de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM) en acciones de investigación y formación en materia nuclear, para el período 2007-2011, con una dotación de 2.751 millones de euros. De esta forma el Séptimo Programa Marco se convierte en el mayor instrumento comunitario, tras la Política Agrícola Común y los Fondos Estructurales y de Cohesión.

El Séptimo Programa Marco se divide en cuatro programas específicos:

1. El programa «Cooperación», con un presupuesto de 32.413 millones de euros, se centra en estimular la cooperación y reforzar los vínculos entre la industria, las universidades, los centros de investigación y las autoridades públicas en un marco transnacional. Incluye nueve campos temáticos, autónomos en su gestión pero complementarios en su aplicación: Salud; Alimentos, agricultura y pesca y biotecnología; Tecnologías de la información y la comunicación; Nanociencias, nanotecnologías, materiales y nuevas tecnologías de producción; Energía; Medio Ambiente, incluido el cambio climático; Transporte, incluida la aeronáutica; Ciencias socioeconómicas y humanidades; Espacio y Seguridad (Decisión 2006/971/CE).

2. El programa «Ideas», con un presupuesto de 7.510 millones de euros, cuyo objetivo es servir para reforzar la investigación exploratoria en Europa y que prevé la creación del Consejo Europeo de Investigación (Decisión 2006/972/CE).

3. El programa «Personas», con un presupuesto de 4.750 millones de euros, para la mejora de las perspectivas de carrera de los investigadores en Europa y atraer más jóvenes investigadores de calidad (basándose en el éxito de los programas «Marie Curie») (Decisión 2006/973/CE).

4. El programa «Capacidades», con un presupuesto de 4.097 millones de euros, que incluye acciones para la coordinación y el desarrollo de infraestructuras de investigación y centros regionales, con especial atención a las PYME (Decisión 2006/974/CE).

Además, se aprobó el Programa Específico de las acciones a ejecutar por el Centro Común de Investigación, con un presupuesto de 1.751 millones de euros (Decisión 2006/975/CE).

Y los Programas Específicos de las acciones de investigación y formación en materia nuclear en el marco del Séptimo Programa Marco EURATOM (Decisión 2006/976/CE) y de las acciones a desarrollar por el Centro Común de Investigación en dicho ámbito (Decisión 2006/977/CE).

Asimismo, el Parlamento Europeo y el Consejo aprobaron los Reglamentos que establecen las normas de participación de las empresas, centros de investigación y universidades en las acciones del Séptimo Programa Marco (Reglamento nº 1906/2006 y 1908/2006 para el ámbito EURATOM).

Por último, en el mes de Octubre, el Parlamento Europeo y el Consejo aprobaron la Decisión (CE) nº 1639/2006/CE por la que se establece un programa marco para la innovación y la competitividad, en el que se presta una especial atención a las necesidades de las PYME, con una dotación financiera de 3.621,3 millones de euros, para el período 2007-2013.

Mercado interior

En el ámbito del mercado interior, destaca, por su importancia y por la repercusión política que la misma tuvo en la campaña del referéndum francés de la Constitución Europea, la adopción, el 12 de diciembre, de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento y del Consejo relativa a los servicios. La Directiva establece el marco general para favorecer el ejercicio de la libertad de establecimiento de los prestadores de servicios, así como la libre circulación de los servicios. Se aplica a los servicios proporcionados por prestadores establecidos en un Estado miembro. Y enumera un conjunto de actividades excluidas de su ámbito de aplicación. Los Estados miembros tendrán un plazo de tres años para realizar la transposición de dicha Directiva (hasta el 28 de diciembre de 2009).

En materia de servicios financieros, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron, el 5 de abril, la Directiva 2006/31/CE que establece la fecha del 31 de enero de 2007, en lugar del 30 de abril de 2006, como fecha límite en la que los Estados miembros deberán haber realizado la incorporación a su derecho interno de la Directiva 2004/39/CE relativa a los mercados de instrumentos financieros. El 14 de junio, adoptaron dos Directivas que suponen la refundición de la Directiva 2000/12/CE relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a su ejercicio, así como a su supervisión prudencial (Directiva 2006/48/CE) y de la Directiva 93/6/CEE sobre la adecuación del capital de las empresas de inversión y entidades de crédito (Directiva 2006/49/CE). Y, el 15 de noviembre, adoptaron el Reglamento (CE) nº 1781/2006 que establece las normas sobre la información que debe acompañar a las transferencias de fondos, en lo referente a los ordenantes de las mismas, a efectos de la prevención, investigación y detección del blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo.

En materia de derecho de sociedades, el Parlamento y el Consejo adoptaron, el 14 de junio, la Directiva 2006/46/CE por la que se modifican las Directivas del

Consejo 78/660/CEE relativa a las cuentas anuales de determinadas formas de sociedad, 83/349/CEE relativa a las cuentas consolidadas, 86/635/CEE relativa a las cuentas anuales y a las cuentas consolidadas de los bancos y otras entidades financieras y 91/674/CEE relativa a las cuentas anuales y a las cuentas consolidadas de las empresas de seguros. El 17 de mayo, adoptaron la Directiva 2006/43/CE que establece las normas referentes a la auditoría legal de las cuentas anuales y consolidadas, modificando las Directivas 78/660/CEE y 83/349/CEE y derogando la Directiva 84/253/CEE. Y, el 6 de septiembre adoptaron la Directiva 2006/68/CE por la que se modifica el vigente régimen relativo a la constitución de la sociedad anónima, así como al mantenimiento y modificaciones de su capital.

En materia de propiedad industrial e intelectual, destaca la adopción, el 17 de mayo, del Reglamento (CE) nº 816/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo que establece un procedimiento de concesión de licencias obligatorias sobre patentes y certificados complementarios de protección relativas a la fabricación y venta de productos farmacéuticos, cuando estos productos están destinados a su exportación a países importadores habilitados que necesitan dichos productos para tratar problemas de salud pública. Así como, la adopción el 12 de diciembre de dos directivas que proceden a la codificación de la Directiva 92/100/CEE relativa a los derechos de alquiler y préstamo y otros derechos afines a los derechos de autor en el ámbito de la propiedad intelectual (Directiva 2006/115/CE) y a la codificación de la Directiva 93/98/CE relativa a la armonización del plazo de protección del derecho de autor y determinados derechos afines (Directiva 2006/116/CE).

En materia de contratos públicos, destaca la adopción el 1 de agosto, por parte de la Comisión Europea de una comunicación interpretativa sobre el derecho aplicable en la adjudicación de contratos no cubiertos o sólo parcialmente cubiertos por las Directivas sobre contratación pública. En ella, la Comisión expone su interpretación de la Jurisprudencia del TJCE y propone lo que considera mejores prácticas para ayudar a los Estados miembros a obtener el máximo beneficio del mercado interior (DOUE C 179 de 1.8.2006).

Fiscal

En materia de fiscalidad indirecta, el 14 de febrero, el Consejo adoptó la Directiva 2006/18/CE cuyo objeto es prorrogar hasta el 31 de diciembre de 2010 la aplicación experimental de tipos reducidos del impuesto sobre el valor añadido (IVA) a los servicios de gran intensidad de mano de obra y prever la posibilidad de que todos los Estados miembros participen en la misma, en similares condiciones. El 27 de junio, adoptó la Directiva 2006/58/CE prorrogando hasta el 31 de diciembre de 2006 el período de aplicación del régimen de IVA relativo a los servicios de radiodifusión y de televisión y a determinados servicios financieros prestados por vía electrónica. El 24 de julio, adoptó la Directiva 2006/69/CE que modifica la Sexta Directiva IVA a fin de dar a los Estados miembros la posibilidad de adoptar rápidamente medidas destinadas a combatir el fraude y la evasión fiscal en determinados sectores. Y el 28 de noviembre, adoptó la Directiva 2006/112/CE que tiene por objeto la refundición de la Sexta Directiva sobre el IVA.

Competencia

Durante el año 2006 ha proseguido el proceso de modernización del derecho europeo de la competencia. En materia de ayudas de Estado, la Comisión Europea aprobó, el 24 de octubre, el Reglamento (CE) n° 1628/2006 que establece las nuevas disposiciones relativas a la excepción por categoría para las ayudas regionales a la inversión en aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado. Así como, el Reglamento (CE) n° 1627/2006 que tiene por objeto modificar el anexo I del Reglamento (CE) n° 794 a fin de establecer un nuevo impreso de notificación obligatorio para las ayudas estatales que se adapte a las Directrices sobre ayudas de Estado de finalidad regional para el período 2007-2013.

El 15 de diciembre, la Comisión Europea adoptó un nuevo Reglamento relativo a la aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado a las ayudas de mínimos (Reglamento (CE) n° 1998/2006).

En el ámbito agrícola, la Comisión Europea aprobó, el 15 de diciembre, el Reglamento (CE) n° 1857/2006 que tiene por objeto establecer la normativa europea sobre competencia aplicable a las ayudas transparentes concedidas a las pequeñas y medianas explotaciones agrarias dedicadas a la producción primaria de productos agrícolas. Así como, el Reglamento (CE) n° 1184/2006 que codifica el Reglamento (CE) n° 26 de 1962 de aplicación de las normas de competencia a la producción y al comercio de productos agrícolas, citado en el apartado relativo a la agricultura.

El 16 de noviembre, la Comisión Europea aprobó la Directiva 2006/111/CE que tiene por objeto proceder a la codificación de la Directiva 80/723/CEE y sus sucesivas modificaciones, relativa a la transparencia de las relaciones financieras entre los estados miembros y las empresas públicas, así como a la transparencia financiera de determinadas empresas.

Asimismo, la Comisión Europea elaboró una nuevas directrices comunitarias sobre ayudas estatales y capital riesgo para pequeñas y medianas empresas (DOUE C 194 de 18.8.2006) y un nuevo Marco comunitario sobre ayudas estatales de investigación y desarrollo tecnológico e innovación (DOUE C 323 de 30.12.2006).

En materia de ayudas estatales, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE) he emitido dos sentencias de especial relevancia. La primera, de 6 de septiembre, en el asunto C-88/03, por la que desestima un recurso interpuesto por la República Portuguesa contra la Decisión de la Comisión Europea relativa al régimen fiscal de las Azores, en la que se pronuncia sobre los criterios que demuestran, en materia de ayudas de Estado, la autonomía política y fiscal de una entidad territorial con respecto al poder central. El Tribunal en su Sentencia recuerda, en primer lugar, que el Tratado CE prohíbe las ayudas de Estado selectivas, es decir, aquellas que favorezcan a determinadas empresas o producciones. Sin embargo, estas medidas no constituyen ayudas de Estado incompatibles con el mercado común si están justificadas por la naturaleza o la estructura del sistema fiscal. A continuación, señala que las medidas adoptadas por una entidad territorial de un Estado miembro quedan incluidas, al igual que las adoptadas por el poder central, en el ámbito de aplicación de las disposiciones comunitarias en

materia de ayudas de Estado. El Tribunal destaca que, para apreciar si es selectiva una medida por la que una entidad infraestatal fije para una parte del territorio de un Estado miembro un tipo impositivo reducido, ha de examinarse si la medida ha sido adoptada por dicha entidad en el ejercicio de facultades lo suficientemente autónomas del poder central. Debe también comprobarse si se aplica efectivamente a todas las empresas establecidas o todas las producciones efectuadas en el territorio sobre el que dicha entidad tenga competencia. Por lo tanto, el marco de referencia para apreciar la selectividad de una medida fiscal puede limitarse a la zona geográfica de que se trate en el caso de que la entidad infraestatal desempeñe un papel fundamental en la definición del medio político y económico en el que operan las empresas localizadas en el territorio de su competencia. En este contexto para que pueda apreciarse que una decisión se ha adoptado en ejercicio de atribuciones lo suficientemente autónomas es necesario que sea obra de una autoridad territorial que, desde el punto de vista constitucional, cuente con un estatuto político y administrativo distinto del Gobierno central. Además, debe haber sido adoptada sin que el Gobierno central haya podido intervenir directamente en su contenido. Por último, las consecuencias financieras de la aplicación de un tipo impositivo reducido a las empresas localizadas en la región no deben verse compensadas por ayudas o subvenciones procedentes de otras regiones o del Gobierno central. Es necesario que la entidad infraestatal asuma las consecuencias políticas y financieras de tal medida.

La segunda Sentencia, de 14 de diciembre, en los asuntos acumulados C-485/03 a C-490/03, en la que el Tribunal declara el incumplimiento por parte del Reino de España de las obligaciones de recuperación y de suspensión de pago de las ayudas a favor de las empresas de Álava, Vizcaya y Guipúzcoa en forma de crédito fiscal del 45% de las inversiones o de ayudas a empresas de reciente creación, establecidas en las Decisiones de la Comisión Europea 2002/820/CE, 2002/ 892/CE, 2003/27/CE, 2002/806/CE, 2002/894/CE y 2002/540/CE.

En materia de disposiciones aplicables a las empresas, el Consejo aprobó el 25 de septiembre, el Reglamento (CE) n° 1419/2006, que deroga el Reglamento (CEE) n° 4056/1986 por el que se determinan las modalidades de aplicación de los artículos 85 y 86 del Tratado a los transportes marítimos y se modifica el Reglamento (CE) n° 1/2003 ampliando su alcance con objeto de incluir el cabotaje y los servicios internacionales de tramp.

La Comisión Europea adoptó, el 28 de septiembre, un Reglamento de exención por categorías suprimiendo, a partir del 1 de enero de 2007, la exención acordada a las conferencias de tarifas de la IATA para el transporte de pasajeros en relación a los vuelos intracomunitarios (Reglamento (CE) n° 1459/2006).

El 28 de junio, la Comisión Europea adoptó la Directrices para el cálculo de las multas impuestas en aplicación del artículo 23, apartado 2, letra a) del Reglamento (CE) n° 1/2003 relativo a la aplicación de las normas de competencia previstas en los artículos 81 y 82 del Tratado (DOUE C 210 de 1.9.2006). Y, el 7 de diciembre, adoptó una versión modificada de su Comunicación relativa a la dispensa del pago de las multas y la reducción de su importe en casos de cártel (DOUE C 298 de 8.12.2006), que establece el sistema por el cual recompensa la cooperación con la investigación por parte de empresas que han formado parte o forman parte de cárteles secretos que afectan a la Comunidad Europea.

Medio ambiente

Reach

El 18 de diciembre se aprobó el Reglamento (CE) nº 1907/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea el sistema REACH, un sistema único de registro, evaluación y autorización de productos químicos y se instituye una Agencia europea de Sustancias y Preparados Químicos. Asimismo, se aprobó la Directiva 2006/121/CE que tiene por objeto modificar la Directiva 67/548/CEE relativa a las disposiciones en materia de clasificación, embalaje y etiquetado de las sustancias peligrosas al objeto de adaptarla al Reglamento que instaura el sistema REACH, suprimiendo sus normas sobre notificación y evaluación del riesgo de los productos químicos.

Residuos

El 14 de junio, el Parlamento Europeo y el Consejo aprobaron el Reglamento (CE) nº 1013/2006 que tiene por objeto establecer procedimientos y regímenes de control para el traslado de residuos, en función del origen, el destino y la ruta del traslado, del tipo de residuo trasladado y del tipo de tratamiento que vaya a aplicarse a los residuos en destino.

El 5 de abril se aprobó la Directiva 2006/12/CE del Parlamento Europeo y del Consejo que tiene por objeto proceder a la codificación de la Directiva 75/442/CEE relativa a los residuos y sus sucesivas modificaciones. El 15 de marzo se aprobó la Directiva 2006/21/CE sobre la gestión de los residuos de industrias extractivas. Y el 6 de septiembre se aprobó la Directiva 2006/66/CE que establece las normas de puesta en el mercado de las pilas y acumuladores y las normas de recogida, tratamiento, reciclado y eliminación de sus residuos.

La Comisión Europea adoptó la Decisión 2006/329/CE que tiene por objeto establecer el cuestionario que los Estados miembros deberán utilizar para elaborar el informe sobre la aplicación de la Directiva 2000/76/CE relativa a la incineración de residuos.

Contaminación atmosférica y cambio climático

El 17 de mayo, el Parlamento Europeo y el Consejo aprobaron el Reglamento (CE) nº 842/2006 que tiene por objeto contener, prevenir y reducir las emisiones de gases fluorados de efecto invernadero cubiertos por el Protocolo de Kyoto. Así como la Directiva 2006/40/CE relativa a las emisiones de gases fluorados de efecto invernadero procedentes de los sistemas de climatización de los vehículos a motor, que modifica la Directiva 70/156/CEE.

El 2 de diciembre de 2005, el Consejo adoptó la Decisión 2006/61/CE que tiene por objeto aprobar en nombre de la Comunidad Europea el Protocolo de la CEPE/ONU sobre registros de emisiones y transferencias de contaminantes. En base a la cual, el Reglamento (CE) nº 166/2006 del Parlamento Europeo y del

Consejo, de 18 de enero, establece a escala comunitaria un registro de emisiones y transferencias de contaminantes integrado en forma de base de datos electrónica accesible al público, en aplicación del Protocolo de la CPE/ONU.

Mediante la Decisión 2006/507/CE del Consejo, de 14 de octubre, se aprueba en nombre de la Comunidad Europea el Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes.

Aguas

El 15 de febrero, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron la Directiva 2006/7/CE de 15 de febrero, que tiene por objeto modernizar la legislación relativa a la calidad de las aguas de baño y deroga la Directiva 76/160/CEE. Así como la Directiva 2006/11/CE que tiene por objeto codificar y reemplazar la Directiva 76/464/CEE relativa a la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas vertidas en el medio acuático de la Comunidad y sus sucesivas modificaciones.

El 6 de septiembre, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron la Directiva 2006/44/CE que tiene por objeto proceder a la codificación de la Directiva 78/659/CEE relativa a la calidad de las aguas continentales que requieren protección o mejora para ser aptas para la vida de los peces.

El 12 de diciembre, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron la Directiva 2006/13/CE que tiene por objeto proceder a la codificación de la Directiva 79/923/CEE relativa a la calidad exigida a las aguas para cría de moluscos. Así como la Directiva 2006/118/CE relativa a la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación y el deterioro.

Acceso a la información

El Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron, el 6 de septiembre, el Reglamento (CE) n° 1367/2006 relativo a la aplicación de las obligaciones derivadas del Convenio de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente (Convenio de Aarhus), mediante el establecimiento de normas para aplicar las disposiciones de dicho Convenio a las instituciones y organismos comunitarios.

Directiva IPPC

Mediante la Decisión 2006/194/CE, adoptada el 2 de marzo, la Comisión Europea modifica el cuestionario sobre la aplicación de la Directiva 96/61/CE relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación (IPPC).

Etiqueta ecológica europea

Mediante la Decisión 2006/402/CE, de 9 de febrero, la Comisión Europea establece el plan de trabajo revisado relativo a la etiqueta ecológica comunitaria para el período comprendido entre el 1 de enero de 2005 y el 31 de diciembre de 2007.

Conservación de la fauna y la flora

La Decisión 2006/871/CE del Consejo, de 18 de julio, tiene por objeto aprobar en nombre de la Comunidad Europea el Acuerdo sobre la conservación de las aves acuáticas migratorias afroeuroasiáticas.

La Decisión 2006/613/CE de la Comisión Europea, de 19 de julio, tiene por objeto establecer la lista de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica mediterránea de conformidad con la Directiva 92/43/CEE relativa a la conservación de los hábitat naturales y de la fauna y flora silvestres.

Política social y legislación laboral

En materia de empleo destaca la adopción por parte del Consejo de la Decisión 2006/544/CE que tiene por objeto mantener para el año 2006 las Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros establecidas en el anexo de la Decisión 2005/600/CE.

En el ámbito de la Seguridad Social, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron el 5 de abril y el 18 de diciembre los Reglamentos (CE) n° 629/2006 y 1992/2006 que modifican el Reglamento (CEE) n° 1408/71 relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores por cuenta ajena, a los trabajadores por cuenta propia y a los miembros de sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad y el Reglamento (CEE) n° 574/71 por el que se establecen las modalidades de su aplicación, para tener en cuenta los cambios en la legislación de determinados Estados miembros, especialmente los nuevos, desde que finalizaron las negociaciones de adhesión, y ampliar los procedimientos simplificados para conseguir el derecho a prestaciones de enfermedad en especie durante una estancia temporal en otro Estado miembro a las prestaciones por accidente de trabajo y enfermedad profesional.

En este ámbito, es de destacar la Sentencia del TJCE de 16 de mayo, en el asunto C-372/04, en la que el Tribunal establece que para poder denegar a un paciente la autorización para recibir tratamiento en el extranjero invocando como motivo la existencia de un plazo de espera para un tratamiento hospitalario en el Estado de residencia, el NHS (Nacional Health Service británico) debe demostrar que dicho plazo no sobrepasa el plazo médicamente aceptable con arreglo a la situación y a las necesidades clínicas del interesado.

En materia de salud y seguridad en el trabajo, la Comisión Europea adoptó el 7 de febrero la Directiva 2006/15/CE en la que establece a escala comunitaria una

segunda lista de valores límite de exposición profesional indicativos para determinados agentes químicos. Y el 5 de abril, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron la decimonovena Directiva específica con arreglo al artículo 16, apartado 1, de la Directiva 89/391/CEE que tiene por objeto establecer las disposiciones mínimas en materia de protección de los trabajadores contra los riesgos para su salud y su seguridad derivados o que puedan derivarse de la exposición a radiaciones ópticas artificiales durante su trabajo (Directiva 2006/25/CE).

En materia de igualdad, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron el 5 de julio la Directiva 2006/54/CE que tiene por objeto refundir en un texto único las principales disposiciones existentes relativas a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo, así como ciertas novedades que se derivan de la Jurisprudencia del TJCE. El 17 de mayo decidieron que el año 2007 sería el Año Europeo de la igualdad de oportunidades para todos (Decisión nº 771/2006/CE). Y el 20 de diciembre adoptaron el Reglamento (CE) nº 1922/2006 mediante el cual deciden la creación del Instituto Europeo de la Igualdad de Género, cuya sede estará en Lituania y que deberá iniciar sus actividades antes del 19 de enero de 2008.

Transportes

En el ámbito del transporte terrestre, destaca la adopción por parte del Parlamento europeo y del Consejo de cuatro directivas: la Directiva 2006/1/CE que tiene por objeto codificar la Directiva 84/467/CEE y sus sucesivas modificaciones, en relación a la utilización de vehículos alquilados sin conductor en el transporte de mercancías por carretera; la Directiva 2006/22/CE que fija las condiciones para la aplicación del Reglamento (CEE) nº 3820/85 relativo a la armonización de determinadas disposiciones en materia social en el sector de los transportes por carretera y del Reglamento (CEE) nº 3821/85 relativo al aparato de control; la Directiva 2006/38/CE que modifica la Directiva 1999/62/CE relativa a la aplicación de gravámenes a los vehículos pesados de transporte de mercancías por la utilización de determinadas infraestructuras; y la Directiva 2006/94/CE que codifica la Primera Directiva del Consejo de 23 de julio de 1962 y sus sucesivas modificaciones, relativa al establecimiento de normas comunes para los transportes de mercancías por carretera. Y del Reglamento (CE) nº 561/2006 que tiene por objeto establecer normas sobre el tiempo de conducción, las pausas y los períodos de descanso para los conductores dedicados al transporte por carretera de mercancías y de viajeros.

En el ámbito del transporte marítimo, el 18 de enero el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron la Decisión nº 167/2006/CE que codifica la Decisión 78/774/CEE relativa a las actividades de determinados países terceros en el sector de los transportes marítimos. El 15 de febrero, adoptaron el Reglamento (CE) nº 336/2006 relativo a la aplicación en la Comunidad del Código internacional de gestión de la seguridad (Código IGS). Y el 18 de diciembre, adoptaron el Reglamento (CE) nº 1891/2006 relativo a la financiación plurianual de la Agencia Europea para la Seguridad Marítima en el ámbito de la lucha contra la contaminación causada por los barcos.

En el ámbito del transporte terrestre destaca la adopción, el 5 de julio, por parte del Parlamento Europeo y del Consejo del Reglamento (CE) n° 1107/2006 sobre los derechos de las personas con discapacidad o movilidad reducida en el transporte aéreo, que establece las normas de protección y asistencia de las mismas, tanto para protegerlas de la discriminación como para asegurar que reciben asistencia.

El 24 de octubre, el Parlamento Europeo y el Consejo aprobaron el Reglamento (CE) n° 1692/2006 por el que se establece el segundo programa «Marco Polo» para la concesión de ayuda financiera comunitaria con el fin de mejorar el comportamiento medioambiental del sistema de transporte de mercancías (MARCO POLO II).

Energía

En materia de energía, destaca la aprobación el 18 de enero por parte del Parlamento Europeo y del Consejo de la Directiva 2005/89/CE sobre las medidas de salvaguarda de la seguridad del abastecimiento de electricidad y la inversión en infraestructuras. El 5 de abril, de la Directiva sobre la eficiencia del uso final de la energía y los servicios energéticos. Y, el 8 de septiembre, de la Decisión 2006/1364/CE por la que se establecen las orientaciones referentes a los objetivos, las prioridades y las grandes líneas de acción de la Comunidad sobre redes transeuropeas en el sector de la energía. Dichas orientaciones identifican los proyectos de interés común y los proyectos prioritarios, incluidos aquellos de interés europeo, en las redes transeuropeas de electricidad y gas. Y en el ámbito de la energía nuclear destaca la adopción por parte del Consejo, el 20 de noviembre, de la Directiva 2006/117/EURATOM que establece un régimen de vigilancia y control de los traslados transfronterizos de residuos radiactivos y combustible nuclear gastado, para garantizar una protección adecuada de la población.

Programas comunitarios

La adopción del nuevo marco financiero para el período 2007-2013 permitió desbloquear un conjunto de iniciativas y programas comunitarios en diversos ámbitos: el programa «Progress» para el empleo y la solidaridad social (Decisión 1672/2006/CE), el programa MEDIA 2007 de apoyo al sector audiovisual europeo (Decisión 1718/2006/CE), el programa «La juventud en acción» (Decisión 1719/2006/CE), un programa de aprendizaje permanente (Decisión 1720/2006/CE), el programa «Cultura» (Decisión 1855/2006/CE), y un programa de acción comunitaria en el ámbito de la política de los consumidores (Decisión 1926/2006/CE).

Constitución europea

En la reunión del Consejo Europeo del mes de junio de 2005, los Jefes de Estado y de Gobierno decidieron volver a examinar la cuestión de la ratificación del Tratado Constitucional durante el primer semestre de 2006, para proceder a

una valoración de conjunto de los debates iniciados como parte del período de reflexión y acordar los próximos pasos del proceso.

En el Consejo Europeo del mes de junio de 2006 se acogió con satisfacción las distintas iniciativas adoptadas en el marco de los debates nacionales, así como las contribuciones de la Comisión y el Parlamento Europeo al período de reflexión, decidiendo mantener los esfuerzos realizados para intensificar y ampliar el diálogo con los ciudadanos europeos, incluida la iniciativa de la Comisión Europea conocida como «Plan D» (democracia, diálogo y debate sobre el futuro de Europa).

El Consejo Europeo decidió adoptar un planteamiento dual. Por un lado, deberían aprovecharse mejor las posibilidades que ofrecen los Tratados en vigor, con el fin de ofrecer a los ciudadanos resultados concretos. Y, por otro lado, la Presidencia presentará al Consejo Europeo durante el primer semestre de 2007 un informe elaborado a partir de las consultas con los Estados miembros, que debería incluir una evaluación del estado de los debates en relación con el Tratado Constitucional y estudiar posibles evoluciones futuras. Este informe será examinado ulteriormente por el Consejo Europeo y el resultado del mismo servirá como base para la adopción de nuevas decisiones sobre la manera de proseguir el proceso de reforma, entendiéndose que deberán adoptarse las medidas necesarias a tal efecto durante el segundo semestre de 2008 a más tardar.

Durante el año 2006 ha proseguido el proceso de ratificación del Tratado Constitucional. Bélgica aprobó el texto por vía parlamentaria el 8 de febrero; Estonia el 9 de mayo y Finlandia el 5 de diciembre. Al finalizar el año, eran siete los Estados miembros que todavía no se han pronunciado definitivamente al respecto.

Instituciones

En el plano institucional, destaca el nombramiento de los nuevos miembros y suplentes del Comité de las Regiones, para el período comprendido entre el 26 de febrero de 2006 y el 25 de enero de 2010 (Decisión 2006/116/CE).

LA CONFERENCIA PARA ASUNTOS RELACIONADOS CON LAS COMUNIDADES EUROPEAS EN EL AÑO 2006

Francisco Javier Donaire Villa

La crónica de la actividad de la CARCE y la participación autonómica en los asuntos comunitarios vuelve a tener un año más su primera referencia obligada en la aplicación del Acuerdo de 2004, relativo a la presencia de las comunidades autónomas en la delegación española ante el Consejo de la Unión Europea y sus Grupos de Trabajo. Y al igual que en 2005, el balance de su funcionamiento ha sido de nuevo positivo en líneas generales, siendo de resaltar que, tras las rotaciones acaecidas a lo largo de 2006, han sido ya quince las comunidades autónomas las que han asumido la representación de las demás desde que arrancara el nuevo mecanismo a finales de 2004.

Los dos primeros años completos de aplicación del sistema han permitido poner ya de manifiesto ciertos extremos requeridos de algunas precisiones adicionales. Esas experiencias, que de hecho empezaron a hacerse patentes en 2005, como se destacó en este mismo Informe correspondiente a aquella anualidad, han motivado la aprobación de una «Guía de Buenas Prácticas» en la sesión de la Conferencia del 12 de diciembre de 2006, culminando de este modo los trabajos técnicos emprendidos para su elaboración a lo largo del ejercicio anual. En una suerte de «interpretación auténtica» del Acuerdo de 2004, la Guía pasa revista a los diversos elementos del dispositivo que en él se establece, precisando y aclarando la práctica institucional y administrativa ligada a su funcionamiento.

Por otro lado, y sin abandonar el capítulo relativo a la ejecución del Acuerdo de 2004, esas mismas experiencias parecen haber dado paso en 2006 a una cierta reflexión, si bien aún no formalizada, en torno al significado y futuro de la propia Conferencia. Los diversos procedimientos de participación de las comunidades autónomas en los asuntos comunitarios a que han dado lugar los Acuerdos adoptados en su seno, de los que el aprobado en 2004 quizás sea el más incisivo, parecen dar cumplimiento a uno de los principales objetivos de la CARCE, según su Ley reguladora, consistente en articular fórmulas para hacer efectiva esa misma participación.

Ésta, además, queda ampliamente independizada de la Conferencia, al no intervenir dicho órgano en el funcionamiento ordinario de los correspondientes mecanismos establecidos a tal fin. Sin embargo, otros cometidos legalmente asignados a la CARCE mantienen su vigencia, sin que parezcan susceptibles de una automatización similar. Así por ejemplo su función de actuar como foro para la información y la discusión entre Estado y comunidades autónomas sobre cuestiones comunitarias generales o de índole institucional no reconducibles al reparto competencial interno, o respecto a asuntos de alcance horizontal por afectar a más de un título competencial, o aquellos otros de tipo específico que, ello no

obstante, carezcan de conferencia sectorial u organismo equivalente para su tratamiento en común con arreglo al principio de cooperación.

Sin perjuicio de que estos y otros cometidos parecen seguir prestando sentido en el seno del Estado autonómico a un órgano de cooperación intergubernamental sobre los asuntos comunitarios, cual es la CARCE, la reflexión acerca de su futuro se halla vinculada con la más general abierta actualmente en relación con dos aspectos concretos del sistema constitucional. Uno de esos aspectos es el papel del Senado, sobre todo, si en una hipotética reforma del mismo, se optara por una composición intergubernamental de corte alemán. Y el otro, la posible constitucionalización expresa de la participación española en el proceso de construcción europea, en la línea de países como Alemania, Austria o Francia, que pudiera incluir, como parece lógico, reglas sobre la intervención de las comunidades autónomas en los procesos decisorios comunitarios con incidencia sobre materias de competencia de estas últimas.

Pero las novedades reseñables en 2006 no se limitan a la marcha del Acuerdo del 2004. En 2006 ha finalizado el período inicial de aplicación del Acuerdo relativo a la participación de las comunidades autónomas en los Comités de Ejecución de la Comisión (Comitología), del que al final del año se hizo balance global, en términos positivos, y se acordó su continuidad a partir de 2007, tal y como se expondrá más adelante. Ni pueden, por último, dejar de mencionarse las reformas de los Estatutos de Autonomía acaecidas a lo largo de 2006 (Comunidades de Valencia y Cataluña), que han introducido por primera vez en una norma estatutaria reglas expresas sobre la participación de la respectiva comunidad autónoma en los asuntos comunitarios. La reseña de tales disposiciones cerrará el contenido del presente trabajo.

La dinámica del Acuerdo de 2004 sobre participación autonómica directa en el Consejo y sus Grupos de Trabajo

El funcionamiento del sistema a lo largo de 2006

La continuidad ha sido la nota dominante en el funcionamiento del Acuerdo de 2004 sobre participación autonómica directa ante el Consejo y sus Grupos de Trabajo. A lo largo del año, han proseguido las rotaciones entre comunidades autónomas que, desde finales de 2004, vienen produciéndose al frente de la representación de todas ellas en el seno de la delegación española ante la institución comunitaria.

Si en 2004 fueron Castilla y León y Galicia las Comunidades que ejercieron esa representación, y en 2005 las de Cataluña, Asturias, Andalucía, Aragón, País Vasco, Madrid, Canarias (Grupos de Trabajo) y Extremadura, en 2006 lo hicieron las de Canarias (Consejo), Cantabria, Murcia, Valencia, La Rioja y Castilla-La Mancha. Únicamente restan, pues, por inaugurar su presencia en estas labores representativas las Comunidades de Baleares y Navarra, que lo harán durante el primer semestre de 2007, momento en que se completará la primera rotación autonómica en la delegación española ante el Consejo de la Unión y sus Grupos de Trabajo.

Junto a ello, han sido treinta las ocasiones en las que, en el transcurso del año, y de conformidad con las previsiones del Acuerdo de 2004, un miembro de un Consejo de Gobierno autonómico ha participado en las sesiones del Consejo de Ministros de la Unión Europea, frente a las veintitrés que tuvieron lugar en 2005. Y por lo que respecta al nivel técnico, han sido doscientas setenta y cinco las reuniones de los Grupos de Trabajo del Consejo con presencia de representante autonómico.

De ellas, en ciento una ejercieron la representación funcionarios y personal procedente del territorio autonómico, por ciento cincuenta y una a cargo de los miembros de las Oficinas de las comunidades autónomas en Bruselas, y veintitrés por parte de los consejeros de Asuntos Autonómicos de la Representación Permanente de España ante la Unión Europea. Todas estas cifras, superiores a las producidas en 2005, atestiguan una intensificación general de la participación de las comunidades autónomas, que es consecuencia del progresivo «rodaje» de este nuevo mecanismo.

Además de los datos numéricos recién reflejados, o más precisamente a la vista de ellos, cabe apreciar también un interés creciente de las comunidades autónomas en la presencia en los Grupos de Trabajo, al ofrecer éstos el espacio institucional donde se lleva a cabo la discusión técnica y la formación del contenido de las iniciativas normativas sobre las que, con posterioridad, decide definitivamente el Consejo, muchas veces sin discusión. Parece, pues, abrirse paso la percepción, a medida de que las comunidades autónomas se familiarizan con la dinámica decisoria comunitaria, de la importancia de los trabajos técnicos en la conformación final de los actos y normas europeos.

Del mismo modo que en el año anterior, también resulta apreciable la frecuencia con que esa presencia en los niveles técnicos se instrumenta a través del personal de las Oficinas de las comunidades autónomas en Bruselas. No obstante, la relación entre dichas intervenciones y las de personal procedente del territorio de las comunidades autónomas parece algo más equilibrada en 2006, si bien un dato a considerar a la vista de la documentación y cuadros anexos, es que en dos de las tres nacionalidades históricas (concretamente, Galicia y Cataluña), cuyos Gobiernos son de formación reciente, y fruto, además, de acuerdos de coalición entre dos o más fuerzas políticas, la tendencia es la inversa: esto es, que la representación técnica la lleven a cabo personal procedente del territorio autonómico, y no de las Delegaciones u Oficinas en la capital comunitaria. Resta por ver si se mantiene la misma tónica en ejercicios subsiguientes, para tratar de extraer más consecuencias que las meramente estadísticas.

Como un desarrollo práctico destacable de la aplicación del Acuerdo de la CARCE de 2004 sobre participación directa ante el Consejo y Grupos de Trabajo, resulta de interés destacar la implantación en 2006 de un mecanismo de «troikas» (Comunidad en ejercicio de la representación, junto a la precedente y la posterior) para la realización de las tareas de coordinación entre comunidades autónomas al frente de la representación de las demás ante algunas formaciones de la institución europea. La utilidad de esta metodología, que en todo caso resulta compatible con los términos del Acuerdo, reside en que los procedimientos decisorios comunitarios exceden con frecuencia del período semestral que en principio con-

fieren las reglas elaboradas por las Conferencias Sectoriales a la representación que lleva a cabo cada comunidad autónoma.

Este modo de proceder se ha adoptado, concretamente, para los Consejos de Salud y Cultura. Asimismo, como caso especial, la Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural introdujo un criterio de flexibilidad en la representación semestral, permitiendo participaciones puntuales para casos concretos cuando se debatan temas de especial interés para una determinada comunidad autónoma. En estos términos tuvo lugar la participación de Canarias en el Consejo de Agricultura y Pesca que se celebró los días 20 y 21 de noviembre de 2006.

Según se ha venido señalando en esta misma sección del *Informe Comunidades Autónomas* durante los dos años anteriores, el sistema creado en el Acuerdo de la CARCE de 2004 atribuye a las Conferencias Sectoriales la concreción de las reglas de rotación por comunidades autónomas al frente de la representación semestral de todas ellas en el seno de la delegación española ante el Consejo y sus Grupos de Trabajo. Y si bien el grueso de reuniones de las Conferencias Sectoriales con este fin tuvo lugar en 2004 y, sobre todo, en 2005, se celebraron otras dos en 2006: las del Grupo Interconferencias Sectoriales del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, el 24 de mayo, y de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, los días 2 y 3 de junio.

La cooperación entre los diversos actores institucionales es la clave de funcionamiento del sistema participativo que construye el Acuerdo de 2004. Cooperación o concertación entre las comunidades autónomas, para la formación de una posición común, de una parte. Pero también, de otra, cooperación vertical, entre Estado y comunidades autónomas, para la transmisión de la posición común autonómica a la Administración General del Estado, con vistas a la consideración de dicha posición a la hora de definir la postura negociadora española ante la institución comunitaria y sus instancias de trabajo.

Comenzando con la cooperación vertical, ésta se ha desarrollado en 2006, al igual que en el año anterior, mediante reuniones preparatorias o de coordinación con las comunidades autónomas, convocadas por la Administración General del Estado. Sin duda a consecuencia de las experiencias adquiridas a lo largo de un año más de ejecución del Acuerdo de la CARCE de 2004, estas reuniones vivieron un aumento exponencial con respecto a 2005, pues de las cuatro que se celebraron entonces, se ha pasado a las quince que tuvieron lugar a lo largo de 2006.

Cabe ver en este incremento una saludable práctica de crecimiento de la cooperación vertical entre Estado y comunidades autónomas en el marco concreto de la participación territorial en los asuntos europeos, que puede tener un importante valor ejemplificativo en otros ámbitos de funcionamiento del Estado autonómico. Esta experiencia de cooperación vertical se ha visto espoleada por la indudable relevancia de los asuntos comunitarios, tanto para el poder central como para las comunidades autónomas, pero también por el hecho mismo de la existencia del Acuerdo de 2004, especialmente porque el sistema de participación que en él queda configurado gira precisamente en torno a la adopción de una posición común autonómica destinada a contribuir a la definición de la postura negociadora española ante el Consejo de la UE.

Como dato institucional, hay que añadir que esas reuniones de coordinación entre Estado y comunidades autónomas se celebraron en el ámbito de los órganos técnicos especializados en asuntos comunitarios existentes en varias conferencias sectoriales, algunos de ellos creados el año anterior. Concretamente, tuvieron lugar en los Consejos Consultivos de Política Agrícola Común y de Política Pesquera Común, a instancia del Ministerio de Agricultura, en el Grupo Técnico Interconferencias Sectoriales, a la del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, en la Comisión de Asuntos Europeos, a la del Ministerio de Medio Ambiente, y en la Comisión para Asuntos relacionados con los Consejos de la Unión Europea, por iniciativa del Ministerio de Sanidad y Consumo.

Pero, en gran medida, la definición de la posición común de las comunidades autónomas, supone un importante acicate para el arranque de la concertación horizontal o interautonómica, tal y como se adelantó en esta misma sección del *Informe Comunidades Autónomas* correspondiente al año 2005, y comienza a hacerse eco la doctrina. En tal sentido, no sólo hay que anotar el inicio de esa concertación, algo que en rigor aconteció en 2005 desde un punto, con la celebración de las primeras reuniones de coordinación entre comunidades autónomas, sin presencia del Estado, a iniciativa de la que en cada caso ostentaba la representación de los demás.

Lo relevante en esta ocasión, junto a la continuidad y el apreciable incremento de esas mismas reuniones en 2006 (dieciséis, frente a las once celebradas en 2005), es el importante desarrollo sustancial de la cooperación horizontal que tiene lugar mediante ellas, medible por los resultados concretos alcanzados en varias ocasiones. Resultados que trascienden del mero logro de posiciones comunes articuladas a través de documentos adoptados por consenso entre las comunidades autónomas, que, dicho sea de paso, aumentan también, y además por encima del 100% (de seis en 2005, a 13 en 2006). Más allá de la carga simbólica que la mera cifra deja traslucir, en 2006 resulta apreciable un salto cualitativo, que se cifra en las aportaciones realizadas en varios de esos documentos a las iniciativas comunitarias a las que pasan revista.

En efecto, algunos de ellos no se limitan a una mera toma de razón de esas iniciativas, o a su salutación o aceptación acríicas, sino que la valoración en general positiva de las mismas se ve acompañada con frecuencia de posturas críticas, casi siempre por la expectativa de un contenido más incisivo. O yendo incluso más lejos, llegan a proponer en ciertos supuestos determinadas modificaciones de preceptos concretos, sobre todo en los proyectos de Reglamentos, Directivas u otros instrumentos normativos objeto de examen en cada caso. En este sentido, son de destacar tres de tales documentos expresivos de una posición común de las comunidades autónomas, referidos todos ellos a propuestas normativas de índole medioambiental.

El primero, adoptado en Murcia el 15 de junio, defiende la consideración explícita de las peculiaridades de la cuenca mediterránea en el proyecto de Directiva sobre el Agua, y sugiere contenidos diversos a incluir en los Planes de Gestión del Riesgo de Inundaciones previstos en él. El documento suscrito en Zaragoza el 16 de octubre, por su parte, defiende un reparto geográfico y numérico más uniforme de estaciones de medición, en relación con la propuesta de Directiva de

Calidad del Aire, y una mayor coordinación con la Directiva de Hábitat y el Libro Verde de la Comisión sobre Política Marina, así como, por lo que respecta a la propuesta de Directiva de Estrategia Marina, la mejora y armonización de los criterios para determinar las áreas con buen estado ecológico. El documento firmado en Toledo el 11 de diciembre, finalmente, realiza detalladas sugerencias de modificación de la propuesta de Directiva de Residuos (en cuestiones como el concepto de biorresiduos, los estándares de calidad ecológica de productos fabricados a partir de residuos, o las exenciones de permisos a empresas, etc.), incliniéndose en ocasiones por redacciones alternativas apoyadas por otros Estados miembros.

Otro dato a destacar en la crónica del funcionamiento del Acuerdo de 2004 de participación en el Consejo y sus Grupos de Trabajos es el de las intervenciones de los miembros de Gobiernos de comunidades autónomas en ejercicio de la representación de las demás. En 2006 fueron nueve las intervenciones de este tipo:

– Consejero de Medio Ambiente y Ordenación Territorial de Canarias (Consejo de Medio Ambiente, 9 de marzo)

– Consejero de Trabajo e Industria de Cataluña (Consejo de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores, 10 de marzo)

– Consejero de Cultura de Cataluña (Consejo de Educación, Juventud y Cultura, 18 y 19 de mayo)

– Consejero de Industria y Medio Ambiente de Murcia (Consejo de Medio Ambiente, 27 y 27 de junio)

– Consejero de Medio Ambiente de Aragón (Consejo de Medio Ambiente, 23 de octubre)

– Consejero de trabajo de Galicia (Consejo de Empleo, Política Social, Salud y Consumo, 7 de noviembre)

– Consejero de Cultura, Educación y Deporte de Valencia (Consejo de Educación, Juventud y Cultura, 13 y 14 de noviembre)

– Vicepresidente de Galicia (Consejo de Educación, Juventud y Cultura, 13 y 14 de noviembre)

– Consejero de Medio Ambiente y Desarrollo Rural de Castilla-La Mancha (Consejo de Medio Ambiente, 18 de diciembre)

Al igual que en los demás extremos de funcionamiento del Acuerdo, también en este apartado de las intervenciones orales de consejeros autonómicos ante el Consejo hay que destacar el aumento producido con respecto a 2005, de las dos que entonces tuvieron lugar, a las nueve registradas en 2006. A estos datos cuantitativos, que ya de por sí son nuevo testimonio de la consolidación y profundización que ha experimentado la dinámica de participación autonómica directa ante el Consejo de la UE y sus Grupos de Trabajo, debe sumarse la novedad que supone el hecho de que cuatro de esas nueve intervenciones tuvieran lugar en idiomas cooficiales, concretamente dos en catalán y otras dos en gallego.

La Guía de Buenas Prácticas para la aplicación del Acuerdo

Como quedó señalado al inicio de este trabajo, la Conferencia aprobó en su sesión de 12 de diciembre de 2006 una «Guía de buenas Prácticas para la aplicación del Acuerdo sobre el sistema de representación autonómica en las formaciones del Consejo de la Unión Europea», con el objetivo de facilitar e incrementar la efectividad de la participación de las comunidades autónomas en los asuntos comunitarios. De hecho, las primeras experiencias aplicativas del sistema establecido en el Acuerdo pusieron de manifiesto ya en 2005 algunas dificultades o disfuncionalidades, a veces de mera logística, pero no por ello menos relevantes para su adecuado funcionamiento, según quedó señalado en esta misma sección del *Informe Comunidades Autónomas* correspondiente a dicha anualidad.

Ya en 2006, la Conferencia decidió en su sesión de 7 de junio la constitución de un Grupo *ad hoc* encargado de confeccionar la Guía de Buenas Prácticas, e integrado por todas las comunidades autónomas. A partir del documento elaborado por el Ministerio de Administraciones Públicas, y de las diversas aportaciones, observaciones y comentarios de las comunidades autónomas (incluyendo las del personal de las Oficinas de éstas en Bruselas), la Consejería de Asuntos Autonómicos en la REPER y la AGE, el texto de la Guía quedó cerrado durante el último trimestre del año, y fue aprobado definitivamente por la propia CARCE en su sesión de diciembre.

Se trata de un documento de carácter pragmático, que codifica en un instrumento único y manejable la heterogénea práctica institucional y administrativa, formal e informal, precisa para el funcionamiento del mecanismo participativo puesto en pie por el Acuerdos de la Conferencia de diciembre de 2004. Con un enfoque integral, la Guía de Buenas Prácticas examina y clarifica las diversas fases, procedimientos y actores institucionales implicados en el sistema, por orden lógico y cronológico, a la vez que completa o explicita aspectos abordados en términos genéricos en el Acuerdo, o meramente presupuestos por él.

El documento se estructura en nueve Partes, de las que la primera proclama los objetivos que con él se persiguen, y los ocho restantes estructuran el contenido sustancial de la Guía, con previsiones dirigidas a la Administración General del Estado, las comunidades autónomas y las Conferencias Sectoriales, esencialmente. Los objetivos se cifran, a grandes rasgos, en optimizar la ejecución del Acuerdo en sus diversos extremos e incrementar la efectividad y homogeneidad de la participación autonómica, ante la diversidad y complejidad de los procedimientos, y la pluralidad de los actores institucionales internos, así como de las formaciones e instancias preparatorias del Consejo abiertas a esa participación.

Las previsiones sustantivas, contenidas en las ocho Partes restantes, como acaba de apuntarse, pueden agruparse en cuatro bloques temáticos a efectos de su descripción: transmisión de la información comunitaria a las comunidades autónomas precisa para que la participación de éstas sea efectiva (Partes II y III de la Guía), designación de la comunidad representante y formación de la posición común autonómica (Partes IV, V y VI), coordinación entre Estado y comunidades autónomas antes y durante las sesiones del Consejo (Partes VI y VII), e información posterior acerca de la sesión y sus posibles resultados a las restantes comunidades autónomas y al Estado (Parte IX).

Las reglas sobre los flujos de información sobre calendario y órdenes del día del Consejo

El presupuesto básico para una real y efectiva participación autonómica en el Consejo de la UE y sus Grupos de Trabajo, en el marco de la delegación española, es la disponibilidad de la información relativa al calendario semestral de reuniones del Consejo, y a los órdenes del día de dichas reuniones. Por ello, la Parte II de la Guía de Buenas Prácticas prevé un triple flujo de esa información desde el Estado hacia las comunidades autónomas, dos de ellos de oficio (esto es, automatizados) y un tercero, en cambio, a demanda. Los flujos automáticos deben generarse a partir de la REPER, en un caso, y de la Secretaría de la CARCE (que, como es sabido, desempeña el Ministerio de Administraciones Públicas) en el otro. El tercer flujo, también con origen en la REPER, tiene sus destinatarios en las Oficinas y Delegaciones autonómicas en Bruselas que lo soliciten.

Además de esta información general, la Guía opta en la Parte III por asegurar una información y debate especializados por materias, en el marco de las Conferencias Sectoriales. Con este fin, se encomiendan al Departamento Ministerial responsable de la Secretaría de cada una de ellas las tareas de establecer un calendario indicativo de reuniones, de distribuir los órdenes del día de la correspondiente formación del Consejo, y de proponer que tenga efectivamente lugar esa información y debate en la propia Conferencia o en el órgano técnico existente al efecto. Como correlato de estas obligaciones del Estado, se recuerdan, asimismo, las facultades de impulso con que cuentan las comunidades autónomas, consistentes fundamentalmente en la solicitud de convocatoria de reunión de cada Conferencia Sectorial, y de inclusión de la aplicación del Acuerdo de 2004 en el orden del día de cada una de ellas.

Junto a lo señalado, la Guía fija el protocolo o esquema de actuación a seguir en las correspondientes sesiones de las Conferencias Sectoriales, que se compone de tres contenidos necesarios (información sobre el calendario semestral y órdenes del día del Consejo de la UE y determinación de los puntos a tratar mediante participación autonómica directa, designación de la comunidad autónoma representante), a los que se añaden otros dos posibles (establecimiento de orientaciones generales a dicha comunidad autónoma, o formación, a petición de ésta última, de un grupo de contacto integrado por hasta tres comunidades autónomas, para colaborar en la coordinación interautonómica y en el seguimiento de las iniciativas comunitarias).

Las previsiones sobre designación del representante autonómico y formación de la posición común

Las Partes IV y V de la Guía de Buenas Prácticas se refieren a la designación del representante autonómico, para lo cual señalan a título indicativo los principales condicionamientos a tener en cuenta. Condicionamientos internos, cifrados en la ponderación del equilibrio intersectorial y por adscripción política al realizar la asignación de tareas representativas entre las comunidades autónomas, así como de los recursos, capacitación técnica e interés efectivo de cada una de

ellas en la participación. Y condicionamientos de índole comunitaria, entre ellos el limitado espacio en la sede del Consejo, o la inconveniencia de que se sucedan representantes de comunidades autónomas distintas en la misma reunión del órgano comunitario, remitiendo para evitar dicha sucesión a la coordinación entre las Secretarías de las conferencias sectoriales afectadas, o incluso al pronunciamiento de la CARCE, a la vista de la importancia que tengan los asuntos que sean objeto de tratamiento en la institución comunitaria.

Asimismo, se mencionan los requisitos que deben observarse al realizar la designación. Tras recordar el rango del representante autonómico que exige el Acuerdo (ha de ser un miembro del Gobierno de la comunidad autónoma en cuestión quien participe en el Consejo de la UE, y un representante técnico cuando se trate de los Grupos de Trabajo), se aconseja evitar la sustitución por otra comunidad autónoma en las sesiones del Consejo, estimándola aceptable, en cambio, en las de los Grupos de Trabajo si así resulta preciso por la frecuencia de las reuniones o su contenido particularmente técnico. En cuanto a los aspectos formales, la Guía recuerda que la designación del representante autonómico ha de ser previa a la reunión correspondiente del Consejo de la UE, habiendo de constar indubitadamente tanto la designación misma como la identidad del designado, todo ello mediante referencia expresa en el Acta de la pertinente Conferencia Sectorial.

La Parte VI de la Guía resulta de especial interés, pues, dedicada a la coordinación entre las comunidades autónomas, provee de un soporte orgánico y procedimental básico a la formación de la posición común que éstas deben convenir, de la cual el Acuerdo de la CARCE de 2004 se limita a prever su adopción, mas no los modos para llevarla a cabo. Estos contenidos de la Guía de Buenas Prácticas, que a continuación se resumen, deben saludarse como un nuevo y positivo desarrollo o profundización de la incipiente y, en general, inédita práctica de cooperación horizontal o interautonómica, a que dio paso el arranque en la aplicación del Acuerdo durante el año anterior, tal y como se puso de relieve en esta misma crónica dedicada a 2005.

Las determinaciones de la Guía de Buenas Prácticas al respecto giran en torno a tres ejes, uno secundario, y dos esenciales. Con carácter accesorio, se recuerdan en primer término las obligaciones instrumentales de apoyo logístico a las comunidades autónomas (documental, informático y de cesión de espacios físicos de encuentro, en caso preciso) que incumben a la Administración General del Estado. Los otros dos ejes, de mayor relevancia, se cifran en la creación de una red de responsables técnicos de las comunidades autónomas para canalizar los flujos horizontales (entre comunidades) y verticales (de la comunidad representante hacia el Estado) de datos y criterios de decisión, junto a la previsión de reglas procedimentales para la formación de la posición común autonómica.

La red queda integrada por los representantes técnicos de todas las comunidades autónomas a que se refiere el Acuerdo de la CARCE de 2004, y se le asigna el cometido fundamental de circular información y propuestas entre las propias comunidades, o incluso, en la medida necesaria, hacia el Estado. Corresponde la coordinación de la red al responsable técnico de la comunidad autónoma que en cada momento esté al frente de la representación de las demás, aunque con la importante novedad de que este último puede recabar la colaboración de un llamado Grupo Técnico de Contacto, formado por hasta tres representantes técni-

cos de otras tantas comunidades. La previsión de dicho Grupo es una aportación de la Guía, sin duda con el doble propósito de facilitar un reparto más equilibrado de tareas entre comunidades autónomas, y de coadyuvar a la continuidad en las tareas representativas de todas ellas, circunstancia esta última que con claridad concurre si en la composición de dicho Grupo se opta por el sistema de «troikas» (Comunidad anterior, Comunidad en ejercicio de la representación y Comunidad posterior).

En cuanto a las pautas procedimentales diseñadas para canalizar la elaboración y adopción de la posición común autonómica, las previsiones de la Guía sobre el particular, lógicas y pragmáticas, se configuran como disposiciones de mínimos dirigidas a fijar los elementos reglados del proceso. Disciplinan por ello las cuestiones relativas a quién tiene iniciativa y capacidad de propuesta de la posición común, lo esencial sobre la conducción formal de la dinámica subsiguiente de debate, enmienda o contrapropuesta, la regla decisoria (votación y mayorías), y las condiciones de obligatoriedad de la posición adoptada para todas las comunidades autónomas.

La capacidad de propuesta se confiere a la Comunidad en ejercicio de la representación semestral, encomendándole la responsabilidad de elaborar y trasladar a las demás comunidades autónomas un proyecto de posición común, con indicación de plazo para que puedan formular observaciones. En cuanto a las condiciones de votación y eficacia de la posición común, se sientan dos importantes principios. Por un lado, uno de abstención constructiva. Y por otro, y derivado del anterior, un derecho de enmienda y veto. En virtud del primero (abstención constructiva), las comunidades autónomas ausentes en la reunión decisoria final, o que no formulen observaciones en plazo, deberán acatar el resultado final de los trabajos, en lo que sin duda es una interesante aplicación concreta de los principios generales de lealtad institucional y cooperación en el campo de las relaciones interautonómicas. Y de acuerdo con el segundo (veto y derecho de enmienda individuales), cualquier comunidad autónoma puede sugerir la modificación de la propuesta, o impedir, mediante negativa temporánea y expresa, su adopción como posición común autonómica.

La coordinación entre Estado y comunidades autónomas antes y durante de las sesiones del Consejo

La coordinación entre Estado y comunidades autónomas antes y durante las sesiones del Consejo es objeto, respectivamente, de las Partes VII y VIII de la Guía de Buenas Prácticas. Para la concertación previa, se prevén tres formas de transmisión de la posición común al Estado, a cargo de la Comunidad representante: por orden de preferencia, en Conferencia Sectorial, mediante reunión *ad hoc* de Estado y comunidades autónomas, o bilateralmente a través de cauces formales o, incluso, informales. Por su parte, el Estado queda responsabilizado de integrar la posición común autonómica en la postura negociadora española ante el Consejo de la UE, aunque sin precisar la que quizás sea la cuestión más compleja del sistema: el valor de esa posición.

En cuanto a la coordinación *in situ* ante el propio Consejo, se asigna al Estado

las tareas de informar a la Comunidad que ejerza la representación acerca de los aspectos protocolarios, y de facilitarle el acceso a las instalaciones del Consejo en la medida en que la Secretaría de éste lo permita, a través todo ello de la REPER. Y por lo que respecta a la referida comunidad autónoma, se recuerda que su participación en el Consejo debe llevarla a cabo un miembro del Ejecutivo territorial, mientras que en los Grupos de Trabajo la labor corresponde a un técnico con la adecuada capacitación técnica y posición jerárquica.

Finalmente, se señalan las condiciones a que debe someterse la intervención del representante de las comunidades autónomas, cual es el respeto de la posición de la jefatura de la Delegación española como responsable última de la negociación y del mantenimiento de la unidad de criterio, subordinándola a la preexistencia de una posición común autonómica, y a la conformidad previa del jefe de Delegación, debiendo verificarse la intervención en los términos acordados con la representación estatal.

La información posterior

La Parte IX de la Guía, por último, se refiere a las actuaciones posteriores a la celebración de la sesión en el Consejo. De un lado, confía al Estado la tarea de velar por la inclusión de referencias a la participación autonómica en las Notas de Prensa de la Secretaría del Consejo, y de informar a las comunidades autónomas sobre los efectos del debate producido. De otro, encomienda a la comunidad autónoma participante la labor de elaborar y transmitir a las demás, y a la Consejería de Asuntos Autonómicos en la REPER, un informe o nota sobre el desarrollo de la sesión, los debates e intervenciones producidas, su impacto sobre las competencias y funciones autonómicas, y en general acerca del funcionamiento del mecanismo representativo, debiendo suministrar, adicionalmente, una información más detallada a la comunidad autónoma que la suceda por turno al frente de la representación territorial en el seno de la delegación española ante la institución comunitaria.

Comitología y Tribunal de Justicia

Como también se anticipaba al inicio de esta crónica, en 2006 concluyó el primer ciclo de participación de funcionarios autonómicos en los Comités de Ejecución (procedimiento de Comitología) de la Comisión Europea. De hecho, al final del año se presentó un informe que pasa revista y hace balance de la experiencia acumulada durante el período 2003-2006. A su tenor, la valoración de la presencia autonómica en los cincuenta y cinco comités abiertos a la participación es en líneas generales positiva. Y asimismo, quedaron constatados los Comités a la sazón inactivos, los desaparecidos, refundidos o red denominados, así como los de creación inminente, o pendientes de aprobación.

Al final del año se acordó proseguir con este mecanismo participativo en el seno de la Comisión Europea. Aunque en contraste con las peticiones y demandas planteadas en 2005 por las comunidades autónomas en torno a una mayor comunicación entre este Acuerdo y el de 2004 sobre participación en el Consejo

y sus Grupos de Trabajo, finalmente se ha apostado por la continuidad en la metodología de trabajo seguida en el primer ciclo trianual de funcionamiento del sistema referente al procedimiento de Comitología. Ello se debe a las dinámicas distintas de actuación en uno y otro ámbito comunitario, y a las buenas experiencias generadas con la práctica ya consolidada en cada uno de los dos principales mecanismos de participación autonómica en los asuntos comunitarios, ante el Consejo y en los Comités de la Comisión, respectivamente.

Por otro lado, y en relación con el Acuerdo de 1998 sobre participación de las comunidades autónomas en los procedimientos ante el Tribunal de Justicia, se atendieron tres solicitudes de interposición de recurso de anulación, relativas todas ellas a Decisiones de la Comisión de 20 de octubre de 2006, de Correcciones Financieras. Las tres solicitudes que se concedieron (Comisión de Seguimiento de 19 de diciembre de 2006) fueron las formuladas, respectivamente, por las Comunidades de Andalucía, Cataluña y Valencia.

Los Estatutos reformados en 2006 y sus determinaciones sobre la participación autonómica en los asuntos comunitarios

Dentro de la dinámica de reformas estatutarias abierta a lo largo del año, conviene dedicar un último apartado a las disposiciones de los nuevos Estatutos valenciano y catalán sobre la acción y participación de las respectivas Comunidades en los asuntos comunitarios. Ambas normas dotan por vez primera de relevancia estatutaria expresa a esta cuestión en sus diversos frentes, en contraste con el previo silencio al respecto de los legisladores estatuyentes. Un silencio que no explica suficientemente la fecha de elaboración inicial de los estatutos de autonomía, previa a la incorporación de España a las Comunidades Europeas, habida cuenta de las reformas estatutarias que, aunque limitadas, se han venido produciendo con posterioridad a ella.

Junto a los lógicos imperativos de actualización a la presente realidad política, institucional y normativa de la participación española en el proceso de construcción europea, quizá pueda apuntarse como acicate a la nueva tendencia de dispensar atención expresa en el estatuto de autonomía a estos temas un posible efecto de modulación del reforzamiento de la posición del Ejecutivo central que la doctrina tempranamente señaló entre las consecuencias indirectas de la cesión de competencias a las Comunidades Europeas, muchas de ellas de titularidad autonómica, y de la composición ministerial de la principal instancia legislativa comunitaria: el Consejo.

Sea como fuere, tanto el Estatuto valenciano como el catalán contienen ahora reglas relativas a la participación de las respectivas comunidades autónomas en los asuntos comunitarios, el primero de ellos en el artículo 61, y el segundo, con mayor extensión y detalle, en los artículos 186 a 192. Ambas regulaciones hacen referencia expresa al derecho de la correspondiente Comunidad Autónoma a participar en la configuración de la posición española ante las instituciones comunitarias, si bien más pormenorizadamente en el artículo 186 del Estatuto catalán que en el artículo 61.3.b) del valenciano.

De hecho, el nuevo Estatuto catalán aborda la práctica totalidad de cuestiones ligadas a la participación en los asuntos europeos, mientras que el valenciano realiza un tratamiento más fragmentario. Este último, en efecto, se limita fundamentalmente a la prever la posibilidad de participación de la Comunidad de Valencia en los procesos que establezca el Estado para configurar su posición ante las instituciones comunitarias. En cambio, la norma catalana, que del mismo modo remite a la legislación estatal, va considerablemente más allá, distinguiendo entre la participación interna o indirecta, que regula el mencionado artículo 186, y la participación directa, sobre la que versa el artículo 187.

Respecto a la participación interna, el artículo 186 del Estatuto catalán aborda la eficacia de la postura de la Comunidad Autónoma para el Estado (ha de ser oída en todos los casos, salvo afectación a las competencias exclusivas autonómicas con consecuencias administrativas y financieras de especial relevancia para Cataluña, circunstancia en la que además debe considerarse de forma determinante). Y prevé, asimismo, que la participación tenga lugar en un marco multilateral, salvo los asuntos que afectan a Cataluña exclusivamente, expresión esta última que cabe entender sinónima de «hechos diferenciales».

Por su parte, el artículo 187 de la nueva norma estatutaria catalana, sin remisión explícita a la legislación del Estado, disciplina la participación de la Generalitat en las delegaciones españolas ante la Unión Europea, y en la designación de representantes en el marco de la REPER. Dado que las demás comunidades autónomas, aun sin previsión estatutaria expresa, podrían tener el mismo derecho de participación, y teniendo en cuenta que la delegación española ha de ceñirse a límites cuantitativos en su composición, derivados del Derecho comunitario, el precepto no puede entenderse sino como atributivo de un derecho a concurrir con las demás comunidades autónomas en la participación, y según las rotaciones que al efecto se establezcan, en los mecanismos eventualmente previstos al efecto en la legislación del Estado. O más concretamente, un derecho a concurrir a la participación en las delegaciones ante instituciones (Consejo y Comisión, principalmente) de composición plural y no provista mediante procedimientos de elección directa por sufragio universal. Debido a todo ello, tanto el acceso o participación autonómica centrada en el Tribunal de Justicia, como la posible cooperación interparlamentaria con la Eurocámara, son objeto de previsiones específicas (artículos 187.4 y 191 del Estatuto), al igual que la intervención del Parlamento catalán en los mecanismos comunitarios que se arbitren para el control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad (artículo 188).

Son destacables, por último, las detalladas reglas del Estatuto de Cataluña (artículo 189) sobre la fase descendente o de ejecución normativa del Derecho Comunitario, cuando éste afecte a materias de competencia autonómica. Sobresale entre ellas la previsión que confiere a la Comunidad catalana la facultad de desarrollar directamente una legislación comunitaria que sustituya a la normativa básica del Estado. Aunque el precepto estatutario no distingue entre Reglamentos y Directivas, o en otros términos, entre disposiciones derivadas europeas con y sin efecto directo, hay que entender referida esa facultad de desarrollo normativo inmediato sólo a las primeras, pues sólo ellas poseen una naturaleza y eficacia jurídica intercambiable con la legislación del Estado que pueda tener la condición de básica a tenor del bloque de la constitucionalidad.

ANEXO. DATOS DE ACTIVIDAD DE LA CARCE Y SUS ÓRGANOS DE TRABAJO.
DATOS DE PARTICIPACIÓN AUTONÓMICA DIRECTA EN EL CONSEJO DE LA UE Y SUS GRUPOS DE TRABAJO

REUNIONES DEL PLENO

49ª Reunión, 13 de junio de 2006.
50ª Reunión, 12 de diciembre de 2006.

REUNIONES DE LA COMISIÓN DE COORDINADORES DE ASUNTOS COMUNITARIOS

52ª Reunión, 7 de junio de 2006.
53ª Reunión, 30 de noviembre de 2006.

PARTICIPACIÓN AUTONÓMICA DIRECTA EN GRUPOS DE TRABAJO Y FORMACIONES DEL CONSEJO¹

1. CONSEJO DE AGRICULTURA Y PESCA

CONSEJO DE MINISTROS/INSTANCIA PREPARATORIA	FECHA DE LA REUNIÓN	COMUNIDAD PARTICIPANTE
Grupo de Trabajo «Bosques»	10-11 de enero de 2006	Oficina en Bruselas CA de Andalucía
Grupo de Trabajo de Jefes de los Servicios Veterinarios	12 de enero de 2006	Oficina en Bruselas CA de Andalucía
Comité Especial de Agricultura	16 de enero de 2006	Consejera de A. Autonómicos en la REPER
Grupo de Trabajo de Expertos Veterinarios (Países Terceros)	18 de enero de 2006	Oficina en Bruselas CA de Andalucía
Grupo de Trabajo «Calidad de los Alimentos».		
Indicaciones Geográficas y Denominaciones de Origen	19 de enero de 2006	Oficina en Bruselas CA de Andalucía
Grupo de Trabajo de Expertos Veterinarios (Sanidad Animal)	20 de enero de 2006	Oficina en Bruselas CA de Andalucía

1. Fuente: *Informe sobre el cumplimiento de los Acuerdos de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades europeas, de 9 de diciembre de 2004, referentes a la participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo de Ministros de la Unión Europea. 2006*, Ministerio de Administraciones Públicas. Subdirección General de Relaciones de Colaboración con las Comunidades Autónomas.

CONSEJO DE MINISTROS/INSTANCIA PREPARATORIA	FECHA DE LA REUNIÓN	COMUNIDAD PARTICIPANTE
Consejo de Agricultura y Pesca	23 de enero de 2006	Consejero de Agricultura y Pesca Junta de Andalucía
Grupo de Trabajo «Azúcar e Isoglucosa»	25 de enero de 2006	Responsable Técnico Junta de C. y León
Grupo de Trabajo de Expertos Veterinarios	26 de enero de 2006	Oficina en Bruselas CA de Andalucía
Grupo de Trabajo «Calidad de los Alimentos». Agricultura Ecológica	27 de enero de 2006	Oficina en Bruselas CA de Andalucía
Grupo de Trabajo «Calidad de los Alimentos». Agricultura Ecológica	27 de enero de 2006	Oficina en Bruselas CA de Andalucía
Grupo de Trabajo «Azúcar e Isoglucosa»	31 de enero de 2006	Responsable Técnico Junta de C. y León
Comité Especial de Agricultura	31 de enero de 2006	Consejera de Asuntos Autonómicos en la REPER
Grupo de Trabajo «Cuestiones Agrarias Horizontales» Biomasa	01 de febrero de 2006	Oficina en Bruselas CA de Andalucía
Grupo de Trabajo «Bosques»	01 de febrero de 2006	Oficina en Bruselas CA de Andalucía
Grupo de Trabajo «Cultivos Herbáceos» Forrajes desecados	06 de febrero de 2006	Oficina en Bruselas CA de Andalucía
Grupo de Trabajo de Sanidad Vegetal	06 de febrero de 2006	Oficina en Bruselas CA de Andalucía
Comité Especial de Agricultura	06 de febrero de 2006	Consejera de Asuntos Autonómicos en la REPER
Grupo de Trabajo «Calidad de los Alimentos» Agricultura Ecológica	07 de febrero de 2006	Oficina en Bruselas CA de Andalucía
Grupo de Trabajo de Jefes de los Servicios Veterinarios	09-10 de febrero de 2006	Oficina en Bruselas CA de Andalucía
Grupo de Trabajo de Expertos Veterinarios (Sanidad Animal/Productos Pesqueros)	10 de febrero de 2006	Oficina en Bruselas CA de Andalucía
Comité Especial de Agricultura	13 de febrero de 2006	Consejera de Asuntos Autonómicos en la REPER
Grupo de Trabajo «Ayuda Alimentaria»	14 de febrero de 2006	Oficina en Bruselas CA de Andalucía
Grupo de Trabajo de Expertos Veterinarios (Negociaciones con Rusia)	20 de febrero de 2006	Oficina en Bruselas CA de Andalucía
Consejo de Agricultura y Pesca	20 de febrero de 2006	Consejero de Agricultura y Pesca Junta de Andalucía
Comité Especial de Agricultura	06 de marzo de 2006	Consejera de Asuntos Autonómicos en la REPER

Comité Especial de Agricultura	13 de marzo de 2006	Consejera de Asuntos Autonómicos en la REPER
Consejo de Agricultura y Pesca	20 de marzo de 2006	Consejero de Agri. y Pesca Junta de Andalucía
Grupo de Trabajo «Calidad de los Alimentos». Agricultura Ecológica	30-31 de marzo de 2006	Oficina en Bruselas CA de Andalucía
Grupo de Trabajo de Expertos Veterinarios (Bienestar Animal)	06 de abril de 2006	Oficina en Bruselas CA de Andalucía
Grupo de Trabajo de Jefes de los Servicios Veterinarios	06-07 de abril de 2006	Oficina en Bruselas CA de Andalucía
Comité Especial de Agricultura	10 de abril de 2006	Consejera de Asuntos Autonómicos en la REPER
Grupo de Trabajo «Vinos y Alcoholes». Bebidas Espirituosas	11 de abril de 2006	Oficina en Bruselas CA de Andalucía
Grupo de Trabajo «Cuestiones Agrarias Horizontales»	18 de abril de 2006	Oficina en Bruselas CA de Andalucía
Grupo de Trabajo «Calidad de los Alimentos». Agricultura Ecológica	20 de abril de 2006	Oficina en Bruselas CA de Andalucía
Grupo de Trabajo «Estructuras Agrarias y Desarrollo Rural»	24 de abril de 2006	Oficina en Bruselas CA de Andalucía
Consejo de Agricultura y Pesca	25 de abril de 2006	Consejero de Agric. y Pesca Junta de Andalucía
Grupo de Trabajo «Consejeros Agrícolas» (Coexistencia de cultivos modificados genéticamente, convencionales y ecológicos)	27 de abril de 2006	Oficina en Bruselas CA de Andalucía
Grupo de Trabajo de Expertos Veterinarios (Bienestar Animal)	27 de abril de 2006	Oficina en Bruselas CA de Andalucía
Grupo de Trabajo de Jefes de los Servicios Veterinarios	05 de mayo de 2006	Oficina en Bruselas CA de Andalucía
Grupo de Trabajo «Consejeros Agrícolas» (Coexistencia de cultivos modificados genéticamente, convencionales y ecológicos)	05 de mayo de 2006	Oficina en Bruselas CA de Andalucía
Comité Especial de Agricultura	08 de mayo de 2006	Consejera de Asuntos Autonómicos en la REPER
Grupo de Trabajo de Expertos Veterinarios (Negociaciones veterinarias UE-Rusia)	16 de mayo de 2006	Oficina en Bruselas CA de Andalucía
Consejo de Agricultura y Pesca	22 de mayo de 2006	Consejero de Agricultura y Pesca Junta de Andalucía

CONSEJO DE MINISTROS/INSTANCIA PREPARATORIA	FECHA DE LA REUNIÓN	COMUNIDAD PARTICIPANTE
Grupo de Trabajo «Vinos y Alcoholes». Bebidas Espirituosas	30-31 de mayo de 2006	Oficina en Bruselas CA de Andalucía
Grupo de Trabajo «Calidad de los Alimentos». Agricultura Ecológica	08 de junio de 2006	Oficina en Bruselas CA de Andalucía
Grupo de Trabajo de Jefes de los Servicios Veterinarios	08-09 de junio de 2006	Oficina en Bruselas CA de Andalucía
Comité Especial de Agricultura	12 de junio de 2006	Consejera de Asuntos Autonómicos en la REPER
Consejo de Agricultura y Pesca	19 de junio de 2006	Consejero de Agricultura y Pesca Junta de Andalucía
Grupo de Trabajo «Cuestiones Agrarias Horizontales»	20 de junio de 2006	Consejería de Agricultura y Pesca CA de Andalucía
Grupo de Trabajo «Estructuras Agrarias y Desarrollo Rural»	20 de junio de 2006	Consejería de Agricultura y Pesca CA de Andalucía
Grupo de Trabajo de Expertos Veterinarios	30 de junio de 2006	Oficina en Bruselas CA de Andalucía
Gr. Trabajo «Política Interior de Pesca»		
Gr. Trabajo «Política Exterior de Pesca»	02 de febrero de 2006	Consejera de Asuntos Autonómicos en la REPER
Gr. Trabajo «Política Interior de Pesca»	09 de febrero de 2006	Oficina en Bruselas CA de Andalucía
Gr. Trabajo «Política Interior de Pesca»		
Gr. Trabajo «Política Exterior de Pesca»	16 de febrero de 2006	Oficina en Bruselas CA de Andalucía
Gr. Trabajo «Política Interior de Pesca»		
Gr. Trabajo «Política Exterior de Pesca»	06 de abril de 2006	Consejera de A. Autonómicos en la REPER
Consejo de Agricultura y Pesca (Pesca)	25 de abril de 2006	Consejero de Agricultura y Pesca Junta de Andalucía
Gr. Trabajo «Política Interior de Pesca»		
Gr. Trabajo «Política Exterior de Pesca»	26 de abril de 2006	Oficina en Bruselas CA de Andalucía
Gr. Trabajo «Política Interior de Pesca»		
Gr. Trabajo «Política Exterior de Pesca»	04 de mayo de 2006	Consejera de A. Autonómicos en la REPER
Gr Trabajo «Política Interior de Pesca»	11 de mayo de 2006	Oficina en Bruselas C A de Andalucía
Gr Trabajo «Política Interior de Pesca»		
Gr Trabajo «Política Exterior de Pesca»	18 de mayo de 2006	Consejera de Asuntos Autonómicos en la REPER

Grupo de Trabajo de Expertos Veterinarios (Salud Pública)	04 de julio de 2006	Oficina en Bruselas CA de Aragón
Grupo de Trabajo «Vinos y Alcoholes»	05 de julio de 2006	Oficina en Bruselas CA de Aragón
Grupo de Trabajo «Vinos y Alcoholes»	10 de julio de 2006	Oficina en Bruselas CA de Aragón
Grupo de Trabajo «Vinos y Alcoholes» (Bebidas Espirituosas)	11 de julio de 2006	Oficina en Bruselas CA de Aragón
Consejo de Agricultura y Pesca	18 de julio de 2006	Consejero de Agricultura y Alimentación. CA de Aragón
Comité Especial de Agricultura	04 de septiembre de 2006	Consejera de Asuntos Autonómicos en la REPER
Grupo de Trabajo «Expertos Veterinarios» (Salud Animal)	06 de septiembre de 2006	Departamento de Agricultura y Alimentación CA de Aragón
Grupo de Trabajo «Coordinación». FAO	08 de septiembre de 2006	Oficina en Bruselas CA de Aragón
Comité Especial de Agricultura	11 de septiembre de 2006	Consejera de Asuntos. Autonómicos en la REPER
Grupo de Trabajo «Cuestiones Agrarias» (Plaguicidas y Productos Fitosanitarios)	11 de septiembre de 2006	Oficina en Bruselas CA de Aragón
Grupo de Trabajo «Calidad de los Alimentos». Agricultura Ecológica	12 de septiembre de 2006	Oficina en Bruselas CA de Aragón
Grupo de Trabajo «Vinos y Alcoholes»	12 de septiembre de 2006	Departamento de Agricultura y Alimentación CA de Aragón
Consejo de Agricultura y Pesca	18 de septiembre de 2006	Consejero de Agricultura y Alimentación. CA de Aragón
Grupo de Trabajo «Cuestiones Agrarias» (Plaguicidas y Productos Fitosanitarios)	20 de septiembre de 2006	Oficina en Bruselas CA de Aragón
Grupo de Trabajo «Expertos Veterinarios» (Salud Animal) de Aragón	22 de septiembre de 2006	Departamento de Agricultura y Alimentación CA de Aragón
Grupo de Trabajo «Calidad de los Alimentos». Agricultura Ecológica	27 de septiembre de 2006	Oficina en Bruselas CA de Aragón
Grupo de Trabajo «Cuestiones Agrarias Horizontales»	04 de octubre de 2006	Oficina en Bruselas CA de Aragón
Grupo de Trabajo «Frutas y Hortalizas» (Plátanos)	06 de octubre de 2006	CA de Canarias
Comité Especial de Agricultura	09 de octubre de 2006	Consejera de Asuntos Autonómicos en la REPER

CONSEJO DE MINISTROS/INSTANCIA PREPARATORIA	FECHA DE LA REUNIÓN	COMUNIDAD PARTICIPANTE
Comité Especial de Agricultura	16 de octubre de 2006	Consejera de Asuntos Autonómicos en la REPER
Grupo de Trabajo «Coordinación» FAO	23 de octubre de 2006	Oficina en Bruselas CA de Aragón
Consejo de Agricultura y Pesca	24-25 de octubre de 2006	Consejero de Agricultura y Alimentación. CA de Aragón
Grupo de Trabajo «Frutas y Hortalizas» (Plátanos)	27 de octubre de 2006	CA de Canarias
Comité Especial de Agricultura	14 de noviembre de 2006	Consejera de Asuntos Autonómicos en la REPER
Consejo de Agricultura y Pesca	20-21 de noviembre de 2006	Consejero de Agricultura y Alimentación. CA de Aragón. Consejero de Agricultura, Pesca, Ganadería y Alimentación CA de Canarias
Gr. Trabajo «Política Interior de Pesca» Gr. Trabajo «Política Exterior de Pesca»	06 de julio de 2006	Consejera de Asuntos Autonómicos en la REPER
Gr. Trabajo «Política Interior de Pesca»	07 de septiembre de 2006	Oficina en Bruselas CA de Aragón
Gr. Trabajo «Política Exterior de Pesca»	14 de septiembre de 2006	Consejera de Asuntos Autonómicos en la REPER
Gr. Trabajo «Política Exterior de Pesca»	21-22 de septiembre de 2006	Consejera de Asuntos Autonómicos en la REPER
Gr. Trabajo «Política Interior de Pesca»	21-22 de septiembre de 2006	Oficina en Bruselas CA de Aragón
Gr. Trabajo «Política Exterior de Pesca»	05 de octubre de 2006	Consejera de Asuntos Autonómicos en la REPER
Gr. Trabajo «Política Interior de Pesca»	05 de octubre de 2006	Oficina en Bruselas CA de Aragón
Gr. Trabajo «Política Exterior de Pesca»	18 de octubre de 2006	Consejera de Asuntos Autonómicos en la REPER
Gr. Trabajo «Política Interior de Pesca»	12 de octubre de 2006	Oficina en Bruselas CA de Aragón
Gr. Trabajo «Política Interior de Pesca»	18 de octubre de 2006	Oficina en Bruselas CA de Aragón
Gr. Trabajo «Política Interior de Pesca»	28 de octubre de 2006	Oficina en Bruselas CA de Aragón
Gr. Trabajo «Política Exterior de Pesca»	08 de noviembre de 2006	Consejera de Asuntos Autonómicos en la REPER
Gr. Trabajo «Política Interior de Pesca» Gr. Trabajo «Política Exterior de Pesca»	16 de noviembre de 2006	Consejera de Asuntos Autonómicos en la REPER

2. CONSEJO DE MEDIO AMBIENTE

CONSEJO DE MINISTROS / INSTANCIA PREPARATORIA	FECHA DE LA REUNIÓN	COMUNIDAD PARTICIPANTE
Grupo de Trabajo «Medio Ambiente»	09 de enero de 2006	Oficina en Bruselas CA de Canarias
Grupo de Trabajo «Medio Ambiente» (Residuos)	10 de enero de 2006	Oficina en Bruselas CA de Canarias
Grupo de Trabajo «Medio Ambiente» (Calidad del aire)	12-13 de enero de 2006	Oficina en Bruselas CA de Canarias
Grupo de Trabajo «Medio Ambiente» (Medio ambiente urbano)	16 de enero de 2006	Oficina en Bruselas CA de Canarias
Grupo de Trabajo «Medio Ambiente» (Inundaciones)	20 de enero de 2006	Oficina en Bruselas CA de Canarias
Grupo de Trabajo «Medio Ambiente» (Calidad del aire)	23-24 de enero de 2006	Oficina en Bruselas CA de Canarias
Grupo de Trabajo «Medio Ambiente» (Residuos)	26 de enero de 2006	Oficina en Bruselas CA de Canarias
Grupo de Trabajo «Medio Ambiente» (Inundaciones)	30 de enero de 2006	Oficina en Bruselas CA de Canarias
Grupo de Trabajo «Medio Ambiente»	01 de febrero de 2006	Oficina en Bruselas CA de Canarias
Grupo de Trabajo «Medio Ambiente»	03 de febrero de 2006	Oficina en Bruselas CA de Canarias
Grupo de Trabajo «Medio Ambiente» (Residuos)	06 de febrero de 2006	Oficina en Bruselas CA de Canarias
Grupo de Trabajo «Medio Ambiente» (Calidad del aire)	07 de febrero de 2006	Oficina en Bruselas CA de Canarias
Grupo de Trabajo «Medio Ambiente» (Inundaciones)	09 de febrero de 2006	Oficina en Bruselas CA de Canarias
Grupo de Trabajo «Medio Ambiente»	10 de febrero de 2006	Oficina en Bruselas CA de Canarias
Grupo de Trabajo «Medio Ambiente» (Recursos Naturales)	09 de febrero de 2006	Oficina en Bruselas CA de Canarias D. Oficina en Bruselas CA de la R. de Murcia
Grupo de Trabajo «Medio Ambiente» (Organismos genéticamente modificados)	16 de febrero de 2006	Oficina en Bruselas CA de Canarias
Grupo de Trabajo «Medio Ambiente» (Cambio climático, Biodiversidad, Bioseguridad)	20 de febrero de 2006	Oficina en Bruselas CA de Canarias
Grupo de Trabajo «Medio Ambiente» (Contaminantes orgánicos. Desarrollo sostenible)	21 de febrero de 2006	Oficina en Bruselas CA de Canarias
Grupo de Trabajo «Medio Ambiente» (Inundaciones)	24 de febrero de 2006	Oficina en Bruselas CA de Canarias
Grupo de Trabajo «Medio Ambiente» (Calidad del aire)	27-28 de febrero de 2006	Oficina en Bruselas CA de Canarias
Grupo de Trabajo «Medio Ambiente» (Inundaciones)	06 de marzo de 2006	Oficina en Bruselas CA de Canarias

CONSEJO DE MINISTROS / INSTANCIA PREPARATORIA	FECHA DE LA REUNIÓN	COMUNIDAD PARTICIPANTE
Consejo de Medio Ambiente	09 de marzo de 2006	Consejero de Medio Ambiente y Ordenación Territorial CA de Canarias
Grupo de Trabajo «Medio Ambiente» (Calidad del Aire)	14 de marzo de 2006	Oficina en Bruselas CA de la R. de Murcia
Grupo de Trabajo «Medio Ambiente» (Euro 5)	22 de marzo de 2006	Consejería de Industria y Medio Ambiente CA de la R. de Murcia
Grupo de Trabajo «Medio Ambiente» (Inundaciones)	27 de marzo de 2006	Consejería de Industria y Medio Ambiente CA de la R. de Murcia
Grupo de Trabajo «Medio Ambiente» (Calidad del Aire)	28 de marzo de 2006	Oficina en Bruselas CA de la R. de Murcia
Grupo de Trabajo «Medio Ambiente» (INSPIRE)	30 de marzo de 2006	Oficina en Bruselas CA de la R. de Murcia
Grupo de Trabajo «Medio Ambiente» (Vehículos limpios)	03 de abril de 2006	Oficina en Bruselas CA de la R. de Murcia
Grupo de Trabajo «Medio Ambiente» (Inundaciones)	04 de abril de 2006	Oficina en Bruselas CA de la R. de Murcia
Grupo de Trabajo «Medio Ambiente» (Calidad del Aire)	07 de abril de 2006	Oficina en Bruselas CA de la R. de Murcia
Grupo de Trabajo «Medio Ambiente» (Inundaciones, POPs)	10 de abril de 2006	Oficina en Bruselas CA de la R. de Murcia
Grupo de Trabajo «Medio Ambiente» (Calidad del Aire)	25 de abril de 2006	Consejería de Industria y Medio Ambiente CA de la R. de Murcia
Grupo de Trabajo «Medio Ambiente» (Inundaciones)	27 de abril de 2006	Consejería de Industria y Medio Ambiente CA de la R. de Murcia
Grupo de Trabajo «Medio Ambiente» (Euro 5)	28 de abril de 2006	Oficina en Bruselas CA de la R. de Murcia
Grupo de Trabajo «Medio Ambiente» (Calidad del Aire)	04 de mayo de 2006	Consejería de Industria y Medio Ambiente CA de la R. de Murcia
Grupo de Trabajo «Medio Ambiente» (Residuos)	05 de mayo de 2006	Oficina en Bruselas CA de la R. de Murcia
Grupo de Trabajo «Medio Ambiente» (Inundaciones)	15 de mayo de 2006	Oficina en Bruselas CA de la R. de Murcia
Grupo de Trabajo «Medio Ambiente» (Residuos)	16 de mayo de 2006	Oficina en Bruselas CA de la R. de Murcia
Grupo de Trabajo «Medio Ambiente» (Calidad del Aire)	17 de mayo de 2006	Oficina en Bruselas CA de la R. de Murcia
Grupo de Trabajo «Medio Ambiente» (Medio Ambiente Urbano)	29 de mayo de 2006	Oficina en Bruselas CA de la R. de Murcia
Grupo de Trabajo «Medio Ambiente» (Calidad del Aire)	30 de mayo de 2006	Oficina en Bruselas CA de la R. de Murcia

Grupo de Trabajo «Medio Ambiente» (Inundaciones)	31 de mayo de 2006	Oficina en Bruselas CA de la R. de Murcia
Grupo de Trabajo «Medio Ambiente» (Biocarburantes/Residuos)	01 de junio de 2006	Oficina en Bruselas CA de la R. de Murcia
Grupo de Trabajo «Medio Ambiente» (Inundaciones)	06 de junio de 2006	Oficina en Bruselas CA de la R. de Murcia
Grupo de Trabajo «Medio Ambiente» (POPs)	08 de junio de 2006	Oficina en Bruselas CA de la R. de Murcia
Grupo de Trabajo «Medio Ambiente» (Euro 5)	09 de junio de 2006	Oficina en Bruselas CA de la R. de Murcia
Grupo de Trabajo «Medio Ambiente» (Inundaciones)	19 de junio de 2006	Oficina en Bruselas CA de la R. de Murcia
Grupo de Trabajo «Medio Ambiente» (Estrategia Marina)	20 de junio de 2006	Oficina en Bruselas CA de la R. de Murcia
Consejo de Medio Ambiente	26-27 de junio de 2006	Consejero de Industria y Medio Ambiente CA de la R. de Murcia

3. CONSEJO DE EMPLEO, POLÍTICA SOCIAL, SANIDAD Y CONSUMIDORES

CONSEJO DE MINISTROS / INSTANCIA PREPARATORIA	FECHA DE LA REUNIÓN	COMUNIDAD PARTICIPANTE
Grupo de Trabajo «Salud Pública»	09 de enero de 2006	Oficina en Bruselas CA de Cantabria
Grupo de Trabajo «Productos Farmacéuticos y Sanitarios»	11 de enero de 2006	Oficina en Bruselas CA de Cantabria
Grupo de Trabajo «Protección e Información de los consumidores»	18 de enero de 2006	Agencia Catalana del Consumo CA de Cataluña
Grupo de Trabajo «Salud Pública»	19-20 de enero de 2006	Oficina en Bruselas CA de Cantabria
Grupo de Trabajo «Productos Farmacéuticos y Sanitarios»	23-24 de enero de 2006	Oficina en Bruselas CA de Cantabria
Grupo de Trabajo «Salud Pública»	25 de enero de 2006	Oficina en Bruselas CA de Cantabria
Grupo de Trabajo «Codex Alimentarius»	31 de enero de 2006	Oficina en Bruselas CA de Cantabria
Grupo de Trabajo «Productos Farmacéuticos y Sanitarios»	06-07 de febrero de 2006	Oficina en Bruselas CA de Cantabria
Grupo de Trabajo «Protección e Información de los consumidores» (1)	08 de febrero de 2006	Agencia Catalana del Consumo CA de Cataluña
Grupo de Trabajo de Alimentos	10 de febrero de 2006	Oficina en Bruselas CA de Cantabria
Grupo de Trabajo «Salud Pública»	20 de febrero de 2006	Oficina en Bruselas CA de Cantabria

CONSEJO DE MINISTROS / INSTANCIA PREPARATORIA	FECHA DE LA REUNIÓN	COMUNIDAD PARTICIPANTE
Grupo de Trabajo «Productos Farmacéuticos y Sanitarios»	22 de febrero de 2006	Oficina en Bruselas CA de Cantabria
Grupo de Trabajo «Productos Farmacéuticos y Sanitarios»	6-7 de marzo de 2006	Oficina en Bruselas CA de Cantabria
Grupo de Trabajo «Salud Pública»	9-10 de marzo de 2006	Oficina en Bruselas CA de Cantabria
Grupo de Trabajo «Productos Farmacéuticos y Sanitarios»	15-16 de marzo de 2006	Oficina en Bruselas CA de Cantabria
Grupo de Trabajo «Salud Pública» (Expertos)	21 de marzo de 2006	Consejera de Asuntos Autonómicos en la REPER
Grupo de Trabajo «Productos Farmacéuticos y Sanitarios»	20-21 de marzo de 2006	Oficina en Bruselas CA de Cantabria
Grupo de Trabajo «Salud Pública»	27 de marzo de 2006	Oficina en Bruselas CA de Cantabria
Grupo de Trabajo «Salud Pública»	30-31 de marzo de 2006	Oficina en Bruselas CA de Cantabria
Grupo de Trabajo «Productos Farmacéuticos y Sanitarios»	04-05 de abril de 2006	Oficina en Bruselas CA de Cantabria
Grupo de Trabajo «Productos Farmacéuticos y Sanitarios»	07 de abril de 2006	Oficina en Bruselas CA de Cantabria
Grupo de Trabajo «Salud Pública»	18-19 de abril de 2006	Oficina en Bruselas CA de Cantabria
Grupo de Trabajo «Productos Farmacéuticos y Sanitarios»	20 de abril de 2006	Oficina en Bruselas CA de Cantabria
Grupo de Trabajo «Salud Pública»	02 de mayo de 2006	Oficina en Bruselas CA de Cantabria
Grupo de Trabajo «Productos Farmacéuticos y Sanitarios»	02 de mayo de 2006	Oficina en Bruselas CA de Cantabria
Grupo de Trabajo «Productos Farmacéuticos y Sanitarios»	04 de mayo de 2006	Oficina en Bruselas CA de Cantabria
Grupo de Trabajo «Salud Pública»	05 de mayo de 2006	Oficina en Bruselas CA de Cantabria
Grupo de Trabajo «Salud Pública»	15 de mayo de 2006	Oficina en Bruselas CA de Cantabria
Consejo de Empleo y Política Social, Sanidad y Consumidores (Salud)	01-02 de junio de 2006	Consejera de Sanidad y Servicios Sociales CA de Cantabria
Grupo de Trabajo «Productos Farmacéuticos y Sanitarios»	07 de junio de 2006	Oficina en Bruselas CA de Cantabria
Grupo de Trabajo «Salud Pública» (attachés)	13 de junio de 2006	Oficina en Bruselas CA de Cantabria
Grupo de Trabajo «Protección e Información de los consumidores»	14 de junio de 2006	Consejera de Asuntos Autonómicos en la REPER
Grupo de Trabajo «Productos Farmacéuticos y Sanitarios»	20-21 de junio de 2006	Oficina en Bruselas CA de Cantabria
Grupo de Trabajo «Cuestiones Sociales»	31 de enero- 1 de febrero de 2006	Consejería de Trabajo e Industria CA de Cataluña

Grupo de Trabajo «Cuestiones Sociales»	22 de febrero de 2006	Consejería de Trabajo e Industria CA de Cataluña
Grupo de Trabajo «Cuestiones Sociales»	27-28 de febrero de 2006	Oficina en Bruselas CA de Cataluña
Consejo de Empleo y Política Social, Sanidad y Consumidores (Empleo)	10 de marzo de 2006	Consejero de Trabajo e Industria CA de Cataluña
Grupo de Trabajo «Cuestiones Sociales»	20-21 de marzo de 2006	Consejería de Trabajo e Industria CA de Cataluña
Grupo de Trabajo «Cuestiones Sociales»	28-29 de marzo de 2006	Consejería de Trabajo e Industria CA de Cataluña
Grupo de Trabajo «Cuestiones Sociales»	4-5 de abril de 2006	Oficina en Bruselas CA de Cataluña Consejera de Asuntos Autonómicos en la REPER
Grupo de Trabajo «Salud Pública»	03 de julio de 2006	Oficina en Bruselas CA de La Rioja
Grupo de Trabajo «Protección e Información de los consumidores» (1)	05 de julio de 2006	
Grupo de Trabajo «Protección e Información de los consumidores» (1)	19 de julio de 2006	
Grupo de Trabajo «Productos Farmacéuticos y Sanitarios»	10 de julio de 2006	Oficina en Bruselas CA de La Rioja
Grupo de Trabajo «Salud Pública»	17 de julio de 2006	Oficina en Bruselas CA de La Rioja
Grupo de Trabajo «Productos Farmacéuticos y Sanitarios»	19 de julio de 2006	Oficina en Bruselas CA de La Rioja
Grupo de Trabajo «Productos Farmacéuticos y Sanitarios»	18 de septiembre de 2006	Oficina en Bruselas CA de La Rioja
Grupo de Trabajo «Protección e Información de los consumidores» (1)	09 de noviembre de 2006	
Grupo de Trabajo «Protección e Información de los consumidores» (1)	17 de noviembre de 2006	
Consejo de Empleo, P. Social, Salud y Consumo (Salud)	30 de noviembre- 01 de diciembre de 2006	Consejero de Salud CA de La Rioja
Grupo de Trabajo de Asuntos Sociales	04 de julio de 2006	Consejería de Trabajo CA de Galicia
Grupo de Trabajo de Asuntos Sociales	05 de julio de 2006	Consejería de Trabajo CA. de Galicia
Grupo de Trabajo de Asuntos Sociales	12 de julio de 2006	Consejería de Trabajo CA. de Galicia
Grupo de Trabajo de Asuntos Sociales	13 de julio de 2006	Consejería de Trabajo CA. de Galicia
Grupo de Trabajo de Asuntos Sociales	14 de julio de 2006	Consejería de Trabajo CA de Galicia
Grupo de Trabajo de Asuntos Sociales	18 de julio de 2006	Consejería de Trabajo CA. de Galicia

CONSEJO DE MINISTROS / INSTANCIA PREPARATORIA	FECHA DE LA REUNIÓN	COMUNIDAD PARTICIPANTE
Grupo de Trabajo de Asuntos Sociales	19 de julio de 2006	Consejería de Trabajo CA de Galicia
Grupo de Trabajo de Asuntos Sociales	06 de septiembre de 2006	Consejería de Trabajo CA de Galicia
Grupo de Trabajo de Asuntos Sociales	13 de septiembre de 2006	Consejería de Trabajo CA de Galicia
Grupo de Trabajo de Asuntos Sociales	14 de septiembre de 2006	Consejería de Trabajo CA de Galicia
Grupo de Trabajo de Asuntos Sociales	18 de septiembre de 2006	Consejería de Trabajo CA de Galicia
Grupo de Trabajo de Asuntos Sociales	19 de septiembre de 2006	Consejería de Trabajo CA de Galicia
Grupo de Trabajo de Asuntos Sociales	20 de septiembre de 2006	Consejería de Trabajo CA de Galicia
Grupo de Trabajo de Asuntos Sociales	25 de septiembre de 2006	Consejería de Trabajo CA de Galicia
Grupo de Trabajo de Asuntos Sociales	26 de septiembre de 2006	Consejería de Trabajo CA de Galicia
Grupo de Trabajo de Asuntos Sociales	29 de septiembre de 2006	Consejería de Trabajo CA de Galicia
Grupo de Trabajo de Asuntos Sociales	03 de octubre de 2006	Consejería de Trabajo CA de Galicia
Grupo de Trabajo de Asuntos Sociales	05 de octubre de 2006	Consejería de Trabajo CA de Galicia
Grupo de Trabajo de Asuntos Sociales	06 de octubre de 2006	Consejería de Trabajo CA de Galicia
Grupo de Trabajo de Asuntos Sociales	10 de octubre de 2006	Consejería de Trabajo CA de Galicia
Grupo de Trabajo de Asuntos Sociales	11 de octubre de 2006	Consejería de Trabajo CA de Galicia
Grupo de Trabajo de Asuntos Sociales	12 de octubre de 2006	Consejería de Trabajo CA de Galicia
Grupo de Trabajo de Asuntos Sociales	13 de octubre de 2006	Consejería de Trabajo CA de Galicia
Grupo de Trabajo de Asuntos Sociales	17 de octubre de 2006	Consejería de Trabajo CA de Galicia
Grupo de Trabajo de Asuntos Sociales	18 de octubre de 2006	Consejería de Trabajo CA de Galicia
Grupo de Trabajo de Asuntos Sociales	19 de octubre de 2006	Consejería de Trabajo CA de Galicia
Grupo de Trabajo de Asuntos Sociales	20 de octubre de 2006	Consejería de Trabajo CA de Galicia
Grupo de Trabajo de Asuntos Sociales	23 de octubre de 2006	Consejería de Trabajo CA de Galicia
Grupo de Trabajo de Asuntos Sociales	25 de octubre de 2006	Consejería de Trabajo CA de Galicia
Grupo de Trabajo de Asuntos Sociales	30 de octubre de 2006	Consejería de Trabajo CA de Galicia
Grupo de Trabajo de Asuntos Sociales	31 de octubre de 2006	Consejería de Trabajo CA de Galicia
Grupo de Trabajo de Asuntos Sociales	06 de noviembre de 2006	Consejería de Trabajo CA de Galicia

Consejo Extraordinario de Empleo, Política Social, Salud y Consumidores (Empleo)	07 de noviembre de 2006	Consejero de Trabajo CA de Galicia
Grupo de Trabajo de Asuntos Sociales	10 de noviembre de 2006	Consejería de Trabajo CA de Galicia
Grupo de Trabajo de Asuntos Sociales	13 de noviembre de 2006	Consejería de Trabajo CA de Galicia
Grupo de Trabajo de Asuntos Sociales	14 de noviembre de 2006	Consejería de Trabajo CA de Galicia
Consejo de Empleo, Política Social, Salud y Consumidores (Empleo y Política Social)	30 de noviembre-1 de diciembre de 2006	Consejero de Trabajo CA de Galicia

4. CONSEJO DE EDUCACIÓN, JUVENTUD Y CULTURA

CONSEJO DE MINISTROS / INSTANCIA PREPARATORI	FECHA DE LA REUNIÓN	COMUNIDAD PARTICIPANTE
Comité de Educación	10-11 de enero de 2006	SGT de la Consejería de Educación C. de Madrid
Comité de Educación	26 de enero de 2006	SGT de la Consejería de Educación C. de Madrid
Consejo de Educación, Juventud y Cultura (Educación)	23 de febrero de 2006	Consejero de Educación Comunidad de Madrid
Comité de Educación	03 de marzo de 2006	SGT de la Consejería de Educación C. de Madrid
Comité de Educación	09 de marzo de 2006	SGT de la Consejería de Educación C. de Madrid
Comité de Educación	28-29 de marzo de 2006	SGT de la Consejería de Educación C. de Madrid
Comité de Educación	04 de mayo de 2006	Oficina en Bruselas C. de Madrid
Consejo de Educación, Juventud y Cultura (Educación)	18-19 de mayo de 2006	Consejero de Educación Comunidad de Madrid
Comité de Educación	01 de junio de 2006	Oficina en Bruselas C. de Madrid
Comité de Educación	12 de junio de 2006	SGT de la Consejería de Educación C. de Madrid
Comité de Asuntos Culturales	18 de enero de 2006	Consejería de Cultura CA de Cataluña
Grupo de trabajo «Audiovisual»	30 de enero de 2006	Instituto Catalán de las Industrias Culturales CA de Cataluña
Comité de Asuntos Culturales	02 de febrero de 2006	Consejería de Cultura CA de Cataluña
Grupo de trabajo «Audiovisual»	07 de febrero de 2006	Instituto Catalán de las Industrias Culturales CA de Cataluña
Grupo de trabajo «Audiovisual»	16 de febrero de 2006	Instituto Catalán de las Industrias Culturales CA de Cataluña

CONSEJO DE MINISTROS / INSTANCIA PREPARATORI	FECHA DE LA REUNIÓN	COMUNIDAD PARTICIPANTE
Comité de Asuntos Culturales	27 de febrero de 2006	Consejería de Cultura CA de Cataluña
Grupo de trabajo «Audiovisual»	07 de marzo de 2006	Instituto Catalán de las Industrias Culturales CA de Cataluña
Grupo de trabajo «Audiovisual»	14 de marzo de 2006	Instituto Catalán de las Industrias Culturales CA de Cataluña
Comité de Asuntos Culturales	16 de marzo de 2006	Consejería de Cultura CA de Cataluña
Comité de Asuntos Culturales	27 de marzo de 2006	Consejería de Cultura CA de Cataluña
Grupo de trabajo «Audiovisual»	28 de marzo de 2006	Instituto Catalán de las Industrias Culturales CA de Cataluña
Grupo de trabajo «Audiovisual»	11 de abril de 2006	Instituto Catalán de las Industrias Culturales CA de Cataluña
Comité de Asuntos Culturales	12 de abril de 2006	Consejería de Cultura CA de Cataluña
Comité de Asuntos Culturales	16 de abril de 2006	Consejería de Cultura CA de Cataluña
Comité de Asuntos Culturales	20 de abril de 2006	Consejería de Cultura CA de Cataluña
Grupo de trabajo «Audiovisual»	21 de abril de 2006	Oficina en Bruselas CA de Cataluña
Comité de Asuntos Culturales	03 de mayo de 2006	Consejería de Cultura CA de Cataluña
Consejo de Educación, Juventud y Cultura (Cultura)	18-19 de mayo de 2006	Consejero de Cultura CA de Cataluña
Grupo de Trabajo «Juventud»	25 de enero de 2006	CA de Cataluña
Grupo de Trabajo «Juventud»	02 de febrero de 2006	CA de Cataluña
Consejo de Educación, Juventud y Cultura (Juventud)	23 de febrero de 2006	Consejera de Bienestar y Familia CA Cataluña
Grupo de Trabajo «Juventud»	08 de marzo de 2006	Secretaría Gral. de Juventud CA de Cataluña
Grupo de Trabajo «Juventud»	21 de marzo de 2006	Secretaría Gral. de Juventud CA de Cataluña
Grupo de Trabajo «Juventud»	21 de abril de 2006	Secretaría Gral. de Juventud CA de Cataluña
Grupo de Trabajo «Juventud»	09 de junio de 2006	Secretaría Gral. de Juventud CA de Cataluña
Grupo de Trabajo «Juventud»	14 de junio de 2006	Oficina en Bruselas CA de Cataluña
Comité de Educación	17-18 de julio de 2006	Oficina en Bruselas C. Valenciana
Consejo de Educación, Juventud y Cultura (Educación)	13-14 de noviembre de 2006	Consejero de Cultura, Educación y Deporte C. Valenciana

Grupo de trabajo «Audiovisual»	03 de julio de 2006	Oficina en Bruselas C. Valenciana
Grupo de trabajo «Audiovisual»	10 de julio de 2006	Presidencia de la Generalitat C. Valenciana
Grupo de trabajo «Audiovisual»	13 de septiembre de 2006	Presidencia de la Generalitat C. Valenciana
Consejo de Educación, Juventud y Cultura (Cultura)	13-14 de noviembre de 2006	Consejero de Cultura, Educación y Deporte C. Valenciana
Grupo de Trabajo de asuntos Culturales y Grupo de trabajo «Audiovisual»		
Grupo de Trabajo de Juventud	08 de septiembre de 2006	Oficina en Bruselas CA. de Galicia
Grupo de Trabajo de Juventud	22 de septiembre de 2006	Vicepresidencia de la Xunta CA. de Galicia
Grupo de Trabajo de Juventud	03 de octubre de 2006	Vicepresidencia de la Xunta CA. de Galicia
Consejo de Educación, Juventud y Cultura (Juventud)	13-14 de noviembre de 2006	Vicepresidente de la Xunta CA. de Galicia

**REUNIONES PARA LA ADOPCIÓN DE UNA POSICIÓN AUTONÓMICA COMÚN
CONVOCADAS POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS²**

FORMACIÓN CONSEJO UE	COMUNIDAD AUTÓNOMA COORDINADORA	LUGAR Y FECHA REUNIÓN PREPARATORIA
Educación, Juventud y Cultura (Cultura)	Cataluña	Barcelona, 23 de enero de 2006
Educación, Juventud y Cultura (Educación)	Madrid	Madrid, 15 de febrero de 2006
Educación, Juventud y Cultura (Juventud)	Madrid	Madrid, 16 de febrero de 2006
Empleo, Política Social, Sanidad y Consumo (Empleo y Política Social)	Cataluña	Barcelona, 27 de febrero de 2006
Medio Ambiente	Canarias	Fuerteventura, 3 de marzo de 2006
Educación, Juventud y Cultura (Educación)	Madrid	Madrid, marzo de 2006
Educación, Juventud y Cultura (Cultura)	Cataluña	Barcelona, 9 de mayo de 2006

2. Fuente: *Informe sobre el cumplimiento de los Acuerdos de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades europeas, de 9 de diciembre de 2004, referentes a la participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo de Ministros de la Unión Europea. 2006*, Ministerio de Administraciones Públicas. Subdirección General de Relaciones de Colaboración con las Comunidades Autónomas.

FORMACIÓN CONSEJO UE	COMUNIDAD AUTÓNOMA COORDINADORA	LUGAR Y FECHA REUNIÓN PREPARATORIA
Empleo, Política Social, Sanidad y Consumo (Empleo y Política Social)	Madrid	Madrid, 24 de mayo de 2006
Medio Ambiente	Murcia	Murcia, 15 de junio de 2006
Medio Ambiente	Aragón	Zaragoza, 16 de octubre de 2006
Empleo, Política Social, Sanidad y Consumo (Empleo y Política Social)	Galicia	Santiago de Compostela, 26 de octubre de 2006
Educación, Juventud y Cultura (Educación)	Valencia	Valencia, 6 de noviembre de 2006
Educación, Juventud y Cultura (Juventud)	Galicia	Santiago de Compostela, 6 de noviembre de 2006
Educación, Juventud y Cultura (Cultura)	Valencia	Valencia, 8 de noviembre de 2006
Empleo, Política Social, Sanidad y Consumo (Empleo y Política Social)	Galicia	Sede del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (Madrid), 23 de noviembre de 2006
Medio Ambiente	Castilla-La Mancha	Toledo, 11 de diciembre de 2006

**REUNIONES DE COORDINACIÓN CON LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
CONVOCADAS POR LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO³**

DEPARTAMENTO MINISTERIAL	INSTANCIA DE COORDINACIÓN	FECHA DE LAS REUNIONES
Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación	Consejo Consultivo de Política Agrícola Común y Consejo Consultivo de Política Pesquera Común	13 de febrero, 13 de marzo, 19 de abril, 17 de mayo, 12 de junio, 17 de julio, 11 de septiembre, 23 de octubre, 13 de noviembre y 11 de diciembre de 2006
Ministerio de Medio Ambiente	Comisión de Asuntos Europeos	6 de julio de 2006
Ministerio de Sanidad y Consumo	Comisión para Asuntos Relacionados con los Consejos de la Unión Europea (CARCUE)	31 enero, 29 de mayo, 7 de septiembre y 24 de noviembre de 2006

3. Fuente: *Informe sobre el cumplimiento de los Acuerdos de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades europeas, de 9 de diciembre de 2004, referentes a la participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo de Ministros de la Unión Europea. 2006*, Ministerio de Administraciones Públicas. Subdirección General de Relaciones de Colaboración con las Comunidades Autónomas.

VII. ALGUNOS ASPECTOS ESPECÍFICOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Tomàs Font i Llovet

Aspectos generales. La organización del Gobierno

Las reformas estatutarias producidas en el año 2006, así como aquellas otras que se están tramitando, abarcan no sólo los aspectos de atribución de competencias a las CCAA o los de relación de éstas con el Estado, cuestiones que atañen a la posición respectiva que ocupan ambas instancias territoriales, sino que también afectan, en lo que aquí interesa, a la regulación de la propia organización institucional de la comunidad autónoma. En muchas ocasiones se ha señalado, sobretodo en relación con los primeros estatutos, que se dedicó menor atención a la materia institucional y organizativa, habida cuenta de que lo que en aquel momento primaba era la necesidad de delimitar el alcance de las autonomías nacientes frente al Estado.

En el momento actual, después de años de práctica de la autonomía política, puede decirse que ha aumentado sensiblemente la conciencia acerca de la necesidad de completar el contenido organizativo de los estatutos, tanto en lo que atañe a la organización institucional básica de la comunidad autónoma y a los demás órganos estatutarios, como en lo que atañe a la organización territorial. Sin perjuicio de las referencias posteriores a específicas instituciones, señalamos ahora algunas de las novedades de mayor interés.

Como aspectos específicos más destacables, debe señalarse, en Cataluña, la regulación estatutaria de la figura del consejero primero (art. 69), figura hasta ahora de simple previsión reglamentaria (Gobierno Pujol) o de regulación legal (Gobierno Maragall). Su existencia no es necesaria, puesto que depende de su efectivo nombramiento por el presidente de la Generalitat, pero una vez nombrado, la ley debe garantizarle un núcleo de competencias propias, además de las delegadas por el presidente. Esta fórmula supone una excesiva rigidez, como se ha puesto de manifiesto en la formación del primer gobierno post-estatutario, que al ser de coalición, ha imposibilitado el acuerdo en la atribución de esta figura a uno de los socios, y ha provocado el nombramiento de un vicepresidente, no previsto en el estatuto, bajo la denominación de consejero de la vicepresidencia. En cambio, el Estatuto andaluz prevé, simplemente, la posible existencia de vicepresidentes, sin asignación de competencias propias.

En Andalucía, precisamente, se ha aprobado la Ley 6/2006, del Gobierno, desgajando su regulación de la Ley de 1983, que lo contemplaba conjuntamente con la Administración. Sigue en lo sustancial la ley del Gobierno estatal y, en concreto, en lo que se refiere al procedimiento de elaboración de disposiciones reglamentarias.

Por su parte, la propuesta de reforma del Estatuto de Aragón incluye como novedad la referencia al marco territorial e institucional autonómico, elevando de rango órganos que hasta ahora se encuentran regulados a nivel legislativo ordinario: el Consejo Consultivo, que reemplaza a la Comisión Jurídica Asesora, el Consejo Económico y Social y la Cámara de Cuentas

Regulación administrativa general, reforma e innovación administrativas

Las reformas de los estatutos, en particular de Cataluña y de Andalucía, dedican una cierta atención a la administración pública de la respectiva Comunidad, con la incorporación de nuevos principios, criterios e instrumentos de modernización y actualización.

Es ejemplificativo el artículo 133 del texto definitivo del Estatuto andaluz, que contiene los principios de actuación y gestión de competencias: «La Administración de la Junta de Andalucía sirve con objetividad al interés general y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, eficiencia, racionalidad organizativa, jerarquía, simplificación de procedimientos, desconcentración, coordinación, cooperación, imparcialidad, transparencia, lealtad institucional, buena fe, protección de la confianza legítima, no discriminación y proximidad a los ciudadanos, con sujeción a la Constitución, al Estatuto y al resto del ordenamiento jurídico». A ello se añade la representación equilibrada de hombres y mujeres en los nombramientos de órganos directivos y colegiados o consultivos, así como la previsión de órganos propios de resolución de conflictos en la función pública.

El Estatuto catalán se refiere igualmente al principio de transparencia, y a la obligación de hacer pública toda la información necesaria para que los ciudadanos puedan evaluar la gestión de la Administración (art. 71) y el de Andalucía obliga a establecer la evaluación de las políticas públicas (art. 136). Es también habitual la referencia a las cartas de servicios, o de derechos y deberes de los usuarios, e incluso en los capítulos referidos a los derechos estatutarios se alude a los derechos al acceso a los servicios públicos, la obligación de fijación de estándares prestacionales, etc. En fin, se incluye la proclamación del derecho a una «buena administración», art. 30 Estatuto Cataluña, art. 31 Estatuto Andalucía), que toma así carta de naturaleza a partir de su origen comunitario.

En definitiva, se aprecia en los estatutos la sensibilidad por prefigurar una nueva visión de la administración, dar unidad conceptual a prácticas que ya se están desarrollando e impulsar procesos de modernización y aproximación de la administración a la ciudadanía.

En cuanto a normativa ordinaria, es de destacar la Ley gallega 4/2006, de 30 de junio, de transparencia y buenas prácticas en la administración pública gallega, dirigida a dar efectividad al derecho a una buena administración, por medio de una serie de previsiones referidas a distintos ámbitos y procesos de la actuación administrativa. Se basa, entre otros, en los principios de procurar la satisfacción del interés general en la toma de decisiones; garantizar la transparencia, eficacia y eficiencia en la organización y gestión pública; proporcionar y difundir información constante, veraz, objetiva y clara sobre la actuación del sector públi-

co autonómico; potenciar su accesibilidad y receptividad; fomentar y favorecer la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos; mantener un diálogo abierto, transparente y regular con asociaciones representativas y con la sociedad civil, o impulsar el empleo de técnicas informáticas y telemáticas. Para ello, la Ley regula el derecho a la información de los administrados, las cartas de servicios, la publicidad de la programación administrativa; la aplicación de los medios electrónicos, informáticos y telemáticos; la participación abierta de los ciudadanos en la elaboración de disposiciones de carácter general, de las que se deba dar información en las páginas web de las administraciones, y cuyas sugerencias deben ser objeto de un informe final; el régimen de los contratos públicos y de los convenios de colaboración y concesión de servicios públicos, y de la actividad de fomento. En fin, los principios éticos, de transparencia y de actuación aplicables a los miembros del Gobierno y a los altos cargos de la administración.

En el tratamiento sectorial de la materia de transparencia administrativa, probablemente más efectivo, cabe destacar el Decreto 124/2006 de Castilla-La Mancha, que regula la publicidad de las actas y los acuerdos de las comisiones de urbanismo, retrotrayéndose a los cinco años anteriores. La transparencia y participación ciudadana también se hace ostensible, por ejemplo, en la regulación del Consejo de los Consumidores y Usuarios de Andalucía, al que la Administración debe consultar en la elaboración de normas, pliegos de condiciones de contratos a empresas concesionarias de servicios esenciales, tarifas de servicios públicos, etc. En este mismo campo, la Ley aragonesa 16/2006, de protección y defensa de consumidores y usuarios, entre otros aspectos, moderniza la regulación protectora y, en concreto, la inspección y el derecho sancionador en la materia.

En relación con los instrumentos de la acción pública y el régimen jurídico de la actuación administrativa, debe señalarse en Navarra la Ley Foral 6/2006, de 9 de junio, de contratos públicos, que procede a incorporar decidida y ampliamente las directivas comunitarias sobre contratos públicos y crea nuevos sistemas de recurso para hacer eficaz el cumplimiento de sus disposiciones, alcanzando también a las empresas y sociedades de carácter público, todo ello anticipándose a la aprobación de la ley estatal de contratación del sector público, aún en tramitación.

Son múltiples las disposiciones que intervienen en el campo genérico de la administración electrónica. A título de ejemplo, señalamos, en Aragón, el Decreto 228/2006, que regula la administración y los procedimientos electrónicos; la Comunidad de Madrid, por Decreto 94/2006, regula la utilización de la firma electrónica en las relaciones de los ciudadanos con la Administración.

En fin, se reseña, por su voluntad innovadora, la Ley de la Comunitat Valenciana 5/2006, que crea la Agencia Valenciana de Evaluación y Prospectiva, dirigida a la calidad universitaria y a la prospectiva en el desarrollo científico y tecnológico.

Administraciones sectoriales y entes instrumentales

En los últimos años ha ido creciendo el interés, y la preocupación, por la enorme difusión en las CCAA de las más variadas fórmulas organizativas en la creación y regulación de entes instrumentales de todo tipo con personalidad jurídica dife-

renciada y regímenes de actuación de lo más diverso. Ello se produce en todos los ámbitos de la acción pública, ya sea para el ejercicio de funciones administrativas –coordinación y gestión de transportes, política urbanística y de vivienda–, ya sea para la prestación de servicios públicos –sanitarios, asistenciales, etc.– como para la realización de obras públicas, actividades económicas, sociales, culturales, de promoción y fomento, etc.

En 2006 se contabilizan más de 20 disposiciones de creación de agencias, institutos, sociedades anónimas, etc., a los que luego se hará mención específica. Lo que se quiere resaltar es que no se observa fácilmente una lógica de fondo en la adopción de una u otra fórmula organizativa, en la sujeción, o no, al derecho administrativo, o bien al derecho privado. La sistemática que intentó adoptar la LOFAGE, y a su sombra bastantes CCAA, salta por los aires por la vía de las excepciones, los regímenes singulares «ad hoc». Las razones que pudieran en su momento justificar la famosa «huida al derecho privado» se han relativizado enormemente con el tiempo. El derecho de la contratación pública, que salió por la puerta de la eficacia y la flexibilidad, ha entrado de nuevo por la ventana del derecho comunitario europeo. La vía de escape a los límites del endeudamiento y a la estabilidad presupuestaria ha sido desmentida por la aplicación del Sistema europeo de cuentas (SEC 95).

Así pues, la razón de más peso que resta para justificar que se continúe con esta tendencia no es otra que la huida del derecho de la función pública, o más específicamente, del sistema retributivo de la función pública. Una observación de la realidad, una investigación aplicada que requeriría mayores desarrollos, pone fácilmente de manifiesto que se producen verdaderos «vacíos» de direcciones generales enteras, y aún de consejerías, cuyos efectivos, especialmente los directivos, pasan a integrarse en la plantilla de sociedades anónimas públicas sin más límites retributivos que los que fije el consejo de administración, con contratos de alta dirección, acompañados de la difusión de prácticas compensatorias complementarias, vía pólizas de seguros, etc. No es fácil percibir otra explicación sustantiva, a parte de la que pueda consistir en la captación de capital privado en sociedades mixtas.

Así las cosas, habrá que ir pensando en la reconducción del fenómeno a reglas previsibles, a criterios objetivables, a mecanismos de control parlamentario más eficaces. Acaso no sea todavía el momento para pensar en aquella iniciativa italiana de finales de los años setenta –después reducida a poco– cuya ley se titulaba «di soppressione degli enti inutili».

Por ahora, puede traerse a colación el art. 71.6 del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña que dispone: «Las leyes deben regular la organización de la Administración de la Generalitat y deben determinar en todo caso: a) Las modalidades de descentralización funcional y las distintas formas de personificación pública y privada que puede adoptar la Administración de la Generalitat. b) Las formas de organización y de gestión de los servicios públicos. c) La actuación de la Administración de la Generalitat bajo el régimen de derecho privado, así como la participación del sector privado en la ejecución de las políticas públicas y la prestación de los servicios públicos».

En este contexto cabe destacar, en la producción normativa de 2006, como norma de alcance más general, la Ley de Galicia 12/2006, de fundaciones de interés gallego, que contiene una regulación específica para las fundaciones del sector público de Galicia que merece la pena reproducir (art. 60):

1. Las fundaciones del sector público de la comunidad autónoma no podrán ejercer potestades públicas. Únicamente podrán realizar actividades relacionadas con el ámbito competencial de las entidades fundadoras, debiendo contribuir a la consecución de sus fines, sin que ello suponga la asunción de la titularidad de las competencias de las mismas, salvo previsión legal expresa.

2. El protectorado de estas fundaciones será ejercido por el departamento de la Xunta de Galicia que ejerza las competencias correspondientes a los fines de la fundación.

3. Las fundaciones públicas cuya dotación fundacional fuera totalmente aportada por la Xunta de Galicia, o en las que esta tenga un control análogo al que ejerce sobre sus propios servicios o unidades, tendrán la consideración de medio propio e instrumental a los efectos previstos en el artículo 3 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. En estos casos, la Xunta de Galicia podrá encomendarles la ejecución de obras, suministros o servicios públicos de su competencia. Las encomiendas se instrumentarán a través de encargos de realización obligatoria, cuya ejecución supervisará el ente encomendante. En los casos en que para la efectividad de la encomienda la fundación pública precisara prestaciones por parte de terceros, su adjudicación quedará sometida a la Ley de contratos de las administraciones públicas en los términos previstos en la presente ley.

4. En materia de presupuestos, contabilidad y auditoria de cuentas, las fundaciones previstas en este capítulo se registrarán por lo dispuesto en el Decreto Legislativo 1/1999, de 7 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de régimen financiero y presupuestario de Galicia.

Al margen de esta regulación genérica de las fundaciones públicas, que pone de manifiesto su amplio alcance, reseñamos, según se anunció antes, la creación de entes públicos de todo tipo.

En Andalucía, la Ley 2/2006, de 16 de mayo, de creación de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo, la Ley 3/2006, de 19 de junio, de creación de la Empresa Pública Sanitaria Bajo Guadalquivir y la Ley 10/2006, de 26 de diciembre, del Instituto Andaluz de Prevención de Riesgos Laborales

– En las Islas Baleares, la creación de cuatro empresas públicas en materia de juventud, dos de ellas transferidas a los consejos insulares correspondientes; y otra empresa pública en materia de cooperación al desarrollo. Además, la Ley 8/2006, de 14 de junio, de creación del Consorcio de Transportes de Mallorca.

– En Cantabria, la Ley 9/2006, de 29 de junio, de creación de la Entidad Pública Empresarial Puertos de Cantabria.

– En Castilla-La Mancha, la creación del Instituto de Consumo, como orga-

nismo autónomo, y de la empresa pública «Gestión ambiental de Castilla-La Mancha, S.A.».

– En Castilla y León, el Instituto de la Juventud, y la «Sociedad Pública de Medio Ambiente de Castilla y León, S.A.».

– En Cataluña, la Ley 6/2006, de 26 de mayo, de creación de la Agencia Catalana de la Juventud. Asimismo, la regulación y creación de fórmulas consorciales para la gestión territorial del servicio sanitario, con participación del Servicio catalán de la Salud y de los Entes locales afectados.

– En la Comunitat Valenciana, la Ley 3/2006, de 12 de mayo, de creación del Consell Valencià de l'Esport y la Ley 5/2006, de 25 de mayo, de creación de la Agència Valenciana d'Avaluació i Prospectiva (AVAP).

– En Extremadura, se aprueba la estructura orgánica y los Estatutos de la Agencia extremeña de la vivienda, el urbanismo y el territorio, que cubre prácticamente toda la actuación pública en este amplio sector.

– En Galicia, la Ley 1/2006, de 5 de junio, del Consejo Agrario Gallego.

– En La Rioja, la Ley 3/2006, de 17 de marzo, de creación de la Agencia del Conocimiento y la Tecnología y la Ley 4/2006, de 19 de abril, del Instituto de Estudios Riojanos.

– En la Comunidad de Madrid, la creación por decreto del Instituto de Medicina Legal y el Instituto regional de Cualificaciones. Se autoriza, por acuerdo del Gobierno regional, que la empresa pública ARPEGIO constituya una Fundación privada.

– En la Región de Murcia podemos señalar: la Ley 1/2006, de 10 de abril, de creación del Instituto Murciano de Acción Social; la Ley 2/2006, de 10 de abril, de modificación de la Ley 4/2005, de 14 de junio, del ente público del agua; la Ley 3/2006, de 8 de mayo, de creación de la Entidad Pública del Transporte de la Región de Murcia, y la Ley 9/2006, de 23 de noviembre, del Instituto de Fomento de la Región de Murcia

– En Navarra, la creación de la Agencia Navarra de Emergencias

– En el País Vasco, la Ley 1/2006, de Aguas, prevé la constitución de la Agencia Vasca del Agua.

– En La Rioja, la Ley 3/2006, de 17 de marzo, de creación de la Agencia del Conocimiento y la Tecnología, como entidad pública empresarial, y la Ley 4/2006, de 19 de abril, del Instituto de Estudios Riojanos, que da al mismo la naturaleza de organismo autónomo, y los correspondientes decretos por los que se aprueban los respectivos estatutos.

Órganos estatutarios de garantía y control

Como decía, en la mayoría de los procesos de reforma de los estatutos se ha procedido a elevar a rango estatutario, cuando no lo tenían, la configuración normativa básica de las instituciones que acompañan al Parlamento, el presidente y

el Gobierno: consejos consultivos, defensores del pueblo, órganos de fiscalización de cuentas, órganos de participación económica y social, así como autoridades independientes como los consejos audiovisuales o de las autoridades de protección de datos. Por regla general, destaca la mayor «densidad normativa» con que los estatutos regulan estas instituciones, aunque con distintas formulaciones.

Así, el Estatuto de la Comunitat Valenciana en relación con el Consell Jurídic Consultiu, y el de Andalucía en relación con su Consejo Consultivo, coinciden en configurarlos como órganos consultivos no sólo del Gobierno y de la Administración autonómica, sino también de las entidades locales y aún de las universidades.

Por su parte, el Estatuto de Cataluña confirma el hecho diferencial de mantener dos máximos órganos consultivos: por un lado, se otorga rango estatutario a la Comisión Jurídica Asesora como máximo órgano consultivo del Gobierno (art. 72.1). Por otro lado, el Consell Consultiu viene a ser sustituido por el Consell de Garantías Estatutàries (art. 76), al que ya nos referimos el año pasado: se confirma su intervención previa, como hasta la fecha, sobre proyectos y proposiciones de ley, recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencia. Además, se añade una intervención específica en protección de la autonomía local garantizada por el propio Estatuto. Lo más llamativo, y delicado, es el carácter vinculante que se atribuye al dictamen sobre los proyectos y proposiciones de ley cuando desarrollen o afecten a los derechos reconocidos en el propio Estatuto. La ley que regule el Consell, o el reglamento parlamentario, habrán de especificar los términos de esta vinculación, así como la composición, elección, mandato, etc. de sus miembros, puesto que el Estatuto lo único que apunta es que dos tercios de los miembros son nombrados por el Parlamento y un tercio por el Gobierno.

La propuesta de reforma del Estatuto de Aragón incluye el Consejo Consultivo, que reemplaza a la Comisión Jurídica Asesora, el Consejo Económico y Social y la Cámara de Cuentas.

En cuanto a la actividad normativa ordinaria, podemos señalar algunas novedades. Así, Asturias modifica la Ley y el Reglamento del Consejo Consultivo, para establecer un umbral mínimo de seis mil euros para determinar el carácter preceptivo de la consulta respecto de las reclamaciones e responsabilidad patrimonial. En la Comunitat Valenciana, la Ley 10/2006, de medidas fiscales, ha añadido una disposición adicional tercera a la Ley del Consell Jurídic Consultiu por la que se deslegaliza la fijación de la cuantía de las reclamaciones, que se fijará por decreto.

En Cataluña, por Decreto 69/2006, de 11 de abril, se aprueba el Reglamento de la Comisión Jurídica Asesora, a propuesta de la misma, en desarrollo de la nueva Ley de 2005. El texto incluye instrumentos que contribuyen a garantizar la autonomía orgánica y funcional, la objetividad e imparcialidad, así como el rigor en su actuación. Por su parte, la Ley 11/2006, de 19 de julio, modifica la Carta Municipal de Barcelona, y adapta el artículo 66.5 de la Carta a lo dispuesto por el Decreto legislativo 1/2005, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto refundido de la

Ley de urbanismo, según el cual el dictamen de la Comisión Jurídica Asesora es preceptivo en los supuestos de aprobación definitiva de planes que comporten una modificación de zonas verdes o espacios libres cuando lo solicita un tercio del número legal de miembros de la Comisión de Urbanismo de Cataluña.

En el País Vasco también se aprueba, por Decreto 167/2006, el reglamento de organización y funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora, en desarrollo de la Ley de 2004.

Por su parte, La Rioja regula mediante Ley 6/2006, de 2 de mayo, la figura del Defensor del Pueblo Riojano, incorporada en la reforma estatutaria de 1999 como figura análoga al Defensor del Pueblo, en defensa de los derechos y libertades ciudadanas, pero también más globalmente, del ordenamiento jurídico riojano y del Estatuto de Autonomía. Junto a las funciones típicas de supervisión de las Administraciones autonómica y local, se añaden las de instar a los órganos legitimados para que interpongan los recursos o conflictos pertinentes en defensa del ordenamiento riojano. Es elegido por el Parlamento, por mayoría de tres quintos, por un periodo de cinco años, pudiendo ser reelegido una sola vez.

En Asturias se pone de manifiesto la falta de entendimiento entre el Parlamento regional y la Sindicatura de Cuentas, que desemboca en la modificación de su Ley reguladora por la Ley 3/2006, de 10 de marzo, que fija determinadas limitaciones a la autonomía orgánica y funcional del órgano fiscalizador (publicidad de acuerdos, retribuciones, etc.).

Autoridades independientes y órganos generales de participación

Se sigue el proceso de desarrollo de la normativa referida a dicho tipo de instituciones, dirigidas a la garantía de derechos, aunque también se pone de manifiesto la dificultad de respetar la independencia que se pretende reconocer a las mismas.

El sector audiovisual es, desde luego, el más sensible. Reseñamos, en la Comunitat Valenciana, la Ley 1/2006, del sector audiovisual, que crea el Consell Audiovisual, como órgano independiente y se remite a una ley posterior para la regulación de su composición funcionamiento y competencias. Respecto del Consejo Audiovisual de Andalucía, creado el año anterior, se señala la aprobación de su reglamento orgánico y de funcionamiento. En cambio, por ley autonómica 2/2006, es suprimido el Consejo Audiovisual de la Comunidad de Madrid, a resultas de la polémica política y mediática surgida en torno a ciertas resoluciones del Consejo Audiovisual de Cataluña, así como de la crítica política por el funcionamiento de «Telemadrid». En efecto, el Consejo Audiovisual de Cataluña adoptó determinadas advertencias en relación a medios de ámbito estatal notablemente críticos con el gobierno autonómico que levantaron fuertes –e inapropiadas– objeciones de censura.

En cualquier caso, tanto el Estatuto de Cataluña como el de Andalucía y la propuesta de Baleares, otorgan rango estatutario al Consejo Audiovisual en tanto que autoridad independiente reguladora del sector.

Por lo que se refiere a las instituciones de garantía de la privacidad y de protección de datos, el Estatuto de Cataluña prevé la creación de una autoridad independiente (art. 31), designada por el Parlamento, a diferencia de la actual Agencia Catalana de Protección de Datos, cuya directora es nombrada por el Gobierno.

En fin, se señala la creación y regulación, mediante Decreto, del Tribunal de Defensa de la Competencia en Castilla y León y en la Comunitat Valenciana.

En otro orden de cosas, por lo que se refiere a los órganos generales de participación, más allá de los múltiples consejos y comisiones sectoriales que de forma indiscriminada pueblan la estructura administrativa de las CCAA, debe señalarse en esta ocasión la creación en Navarra, por la Ley Foral 2/2006, de 9 de marzo, del Consejo Económico y Social de Navarra, como órgano consultivo de participación de los agentes sociales, empresarios y sindicatos.

Administración corporativa

Por lo que se refiere a la regulación general de las diversas corporaciones públicas, cabe destacar la Ley de Cataluña 7/2006, de 31 de mayo, sobre ejercicio profesiones tituladas y colegios profesionales. En lo que ahora interesa, dejando de lado el ejercicio profesional, destaca en primer lugar la regulación de las asociaciones profesionales como organización distinta de los colegios. En cuanto al régimen jurídico de los colegios profesionales, se pretende hacer frente a su excesiva proliferación, tantas veces denunciada desde estas páginas, de modo que solo las profesiones que requieren un título oficial habilitante de carácter universitario y que, a la vez, cumplen una función de especial relevancia social podrán quedar integradas en una organización colegial.

Es de destacar, asimismo, la novedad que el texto incorpora respecto al régimen de creación de los colegios profesionales. La Exposición de motivos así lo expresa:

«El sistema vigente que remite la creación de colegios profesionales a una ley singular y específica tiene el inconveniente de poder exceptuar por vía de ley singular el diseño establecido por la ley general, lo cual puede producir –como ha sucedido en algunas ocasiones– una desnaturalización y diversificación no deseables del modelo colegial. Para evitar este riesgo, la propuesta normativa plantea una opción alternativa que combina la intervención del Parlamento y del Gobierno. En síntesis, esta solución se basa en los siguientes principios: a) La determinación en la norma general reguladora de los colegios profesionales de los presupuestos y requisitos necesarios que deben concurrir para la creación de un colegio profesional. b) La atribución al Gobierno de la aplicación de la norma general reguladora mediante decreto, pero previa intervención favorable del Parlamento para verificar la concurrencia de los requisitos de interés público y de especial relevancia social o económica de la profesión en el caso concreto.

Este nuevo modelo de decisión ofrece ventajas evidentes respecto al vigente marco. En primer lugar, garantiza que la decisión se adopte siempre dentro del marco general establecido por la Ley del Estado 2/1974, de 13 de febrero, sobre

colegios profesionales. En segundo lugar, respeta la reserva de ley establecida por el artículo 36 de la Constitución española, ya que el texto ahora incorpora los parámetros legales bajo los que se produce esta creación. En tercer lugar, permite una intervención decisoria del Parlamento, que si bien no tiene naturaleza formal de ley, incorpora materialmente los principios de transparencia, publicidad y pluralismo propios de un debate y una decisión parlamentarios. En cuarto lugar, dota a las personas interesadas de más garantías de tutela judicial ante una decisión de integración obligatoria en un colegio profesional, en la medida en que el decreto es recurrible en vía jurisdiccional ordinaria.»

En Andalucía se aprueba el Reglamento de Colegios profesionales (Decreto 216/2006), del que destaca como más novedosa, la regulación de las cartas de servicios de atención al ciudadano y el deber de información.

Como ya se ha dicho, siguen proliferando las leyes singulares de creación de concretos colegios. Por poner unos ejemplos, en Canarias y Extremadura, el colegio de ingenieros de informática; en la Comunitat Valenciana, el de bibliotecarios y documentalistas; en Extremadura, el de Terapeutas ocupacionales. En Galicia, hasta cinco leyes de creación de colegios, incluido el de higienistas dentales.

Por otro lado, continúa la progresiva transformación de las viejas administraciones corporativas. Así, la Ley de Extremadura 2/2006, que incide en el régimen de las elecciones a las cámaras agrarias; En Galicia, la Ley 1/2006 crea el Consejo Agrario Gallego que viene a sustituir la inoperancia representativa de las cámaras agrarias. En Castilla y León, la Ley 5/2006, de cámaras de la propiedad urbana, las ubica en el régimen de las asociaciones sin ánimo de lucro, una vez suprimido su carácter de corporaciones de derecho público.

En otro orden de cosas, se señala, en Canarias, la aprobación de la Ley 10/2006, relativa a los consejos reguladores de vinos, fijando su régimen jurídico y su relación con la Administración autonómica

Universidades

Cabe destacar el reconocimiento por Ley 1/2006, de la Universidad privada a Distancia de Madrid, cuyo proceso de creación ha sido liderado por el Centro de Estudios Financieros (CEF).

LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS 2006

Tomàs Font i Llovet

Evolución general. El fenómeno urbanístico

La vida local española a lo largo de 2006 se ha visto marcada en buena medida por una serie de acontecimientos que tienen que ver, en su conjunto, con la intervención municipal en la política urbanística, y que aparecen como la condensación de múltiples situaciones anómalas que se arrastraban desde hacía tiempo. La política de la gran expansión, en el contexto de crecimiento económico, según el «modelo» desarrollista, –al margen de los graves problemas conexos de abastecimiento de aguas, transporte, consumo de infraestructuras, coste de la seguridad pública, «guetización» de los centros históricos, etc. que conlleva– ha ido acompañada, como era casi previsible, de una retahíla de malas prácticas, ilegalidades, fraudes, etc. que en definitiva ha derivado en el tema de la «corrupción urbanística» y, en fin, a la disolución del Ayuntamiento de Marbella como caso emblemático de otros muchos con alcaldes y concejales, y aún autoridades autonómicas, imputados o procesados por delitos diversos. Naturalmente que a la difusión de estas situaciones no es ajena la circunstancia de encontrarnos en un año preelectoral.

Ahora bien, los casos de corrupción no deben ocultar que el principal problema es el modelo (¿?) de ocupación del territorio que se ha visto favorecido por la política liberalizadora y desreguladora de la legislación urbanística de la segunda mitad de los años 90. Las críticas al mismo han sido diversas: cabe citar el manifiesto *Por una nueva cultura del territorio* suscrito por profesionales del urbanismo de toda España, y en este contexto, y desde el punto de vista institucional de la relación con las CCAA, interesa mencionar el Estudio del Consejo Económico y Social de Murcia sobre la ordenación del territorio en la Región de Murcia, que pone de manifiesto, por una lado, la necesidad de extremar la aplicación de los mecanismos de evaluación ambiental; alerta, por otro lado, acerca de la tendencia hacia un urbanismo basado en decisiones principalmente municipales, porque los ayuntamientos «tienden a utilizar los recursos financieros a corto plazo derivados de la reclasificación del suelo como alternativa a sus agudos déficits financieros»; advierte, en fin, sobre la necesidad de someter a revisión los mecanismos urbanísticos que se están utilizando; en concreto, «el recurso sistemático al convenio urbanístico para promover la reclasificación del suelo», del que dice que comporta «el riesgo de que, al ceder el protagonismo a la iniciativa privada, se perciba a ésta como determinante absoluta de la planificación municipal.

Pero, en efecto, el caso Marbella es el más llamativo. Con la disolución del Ayuntamiento de Marbella, es la primera vez en la historia del actual régimen

local constitucional que el Gobierno llega a utilizar la potestad prevista en el art. 61 de la LBRL. El Consejo de Ministros, previa solicitud del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, la acordó con la autorización Senado, según dispone el art. 61 de la LBRL, para los casos de gestión gravemente dañosa de los intereses generales que supongan el incumplimiento de los deberes constitucionales. La autorización se otorgó por el pleno del Senado, previo informe favorable, por asentimiento, de la Comisión General de las CCAA en su sesión de 5 de abril de 2006, puesto que el art. 56,n) del Reglamento del Senado le atribuye esta competencia, en una materia que no siendo en sentido estricto «autonómica», muestra la mayor conexión de lo local con lo autonómico.

Consecuencia de ello ha sido, precisamente, la asunción de competencias urbanísticas por la Administración autonómica, cuyo papel, más o menos efectivo, a lo largo de todo el proceso ha suscitado alguna duda. En realidad, ya en 1999 se habían retirado las competencias urbanísticas de Ceuta y Melilla, con ocasión del gobierno local del GIL, pero a falta de Administración autonómica fueron reservadas al Estado, lo que motivó, por cierto, los recursos de inconstitucionalidad en su día inadmitidos y luego el conflicto en defensa de la autonomía local que ha sido resuelto por la STC 240/2006, a la que luego me referiré. También el caso del Ayuntamiento de Andraxt (Baleares), y al margen de la cuestión penal, ha puesto de manifiesto la difícil articulación de la intervención de suplencia de la Comunidad Autónoma, dificultad agravada en este caso por la existencia interpuesta del Consell Insular con evidentes competencias urbanísticas.

El fenómeno a que se hace referencia, además, pone sobre el tapete para algunos la cuestión de si es o no necesario repensar los sistemas de control, ya sea en general, ya sea en lo urbanístico, sobre la administración local, con una cierta deriva hacia las críticas por exceso de «autonomismo» municipal, todo ello vinculado a los déficits del sistema de financiación local (y de financiación de los partidos políticos). Baste dejar aquí constancia del riesgo que se corre de caer en los bandazos irreflexivos, impulsados por situaciones patológicas que, aún siendo extendidas, tampoco son generalizables.

En todo caso, sin perjuicio de volver a algunos de los aspectos mencionados, anotemos la legislación que incide en las competencias urbanísticas: así, Castilla y León, Ley 1/2006, posibilita la suspensión de los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística durante la tramitación de planes reordenación territorial, para asegurar la eficacia de éstos; y permite que por ley se aprueben planes y proyectos regionales de excepcional relevancia para el desarrollo económico y social de Castilla y León, con la correspondiente disminución de la capacidad de intervención de los entes locales afectados.

En Baleares, la Ley de capitalidad de Palma le asigna la aprobación definitiva del plan general de ordenación, sustrayendo la competencia del Consell Insular, típica de los procedimientos bifásicos. Se ha hablado de la «soberanía urbanística» del ayuntamiento, propiciada por la diferencia política con el Consell Insular. Aunque también es cierto que la propuesta de nuevo Estatuto de Autonomía de Baleares sigue reconociendo a los Consells la competencia urbanística.

Es de destacar la Ley 2/2006, de 30 de junio, del Suelo y Urbanismo del País

Vasco, que culmina un largo proceso, iniciado en la legislatura anterior y que ha dado lugar a numerosas polémicas, tanto de carácter técnico como de naturaleza política; era la única comunidad autónoma que no disponía de ley urbanística general propia. La Exposición de motivos de la nueva Ley justifica la oportunidad de la misma por la necesidad de clarificar los ámbitos competenciales estatal y autonómico en esta materia, sobre todo después de las trascendentes sentencias del Tribunal Constitucional (61/1997, 164/2001 y 54/2002), dictadas durante la última década. En concreto, se señala que se persigue el establecimiento de un conjunto articulado de instrumentos y técnicas de ordenación urbanística en orden a servir básicamente a los entes municipales como herramienta, por una parte, que consolide el funcionamiento correcto de la práctica urbanística municipal y, por otra parte, que dote a los mismos de un marco de seguridad jurídica estable e integrado a los efectos, entre otros, de atajar las prácticas urbanísticas problemáticas y disconformes con el interés general detectadas por las administraciones públicas a lo largo de estos años. En cuanto a las competencias locales, extiende muy significativamente la autonomía municipal en la gestión de los planes e instrumentos de ordenación urbanística. En este sentido, conviene resaltar, además de la versatilidad que otorga la separación de las determinaciones de ordenación estructural y pormenorizada, el otorgamiento a los ayuntamientos, bajo los controles supramunicipales lógicos, de la competencia de aprobación definitiva de la ordenación urbanística estructural y, en mayor medida, de la pormenorizada.

Por su parte, también en la Rioja se aprueba una nueva Ley de ordenación del territorio y urbanismo, la Ley 5/2006, de 2 de mayo. Como novedades, incluye la Estrategia territorial, a aprobar por ley, como máximo instrumento de ordenación del territorio y las directrices, vinculantes para el planeamiento. Establece reservas para viviendas de porción pública en torno al 30% en las zonas de nuevo desarrollo, excepto en los municipios de menor número de habitantes. Asimismo, regula los convenios urbanísticos, incluidos los de planeamiento, dentro de la regulación del planeamiento y no de la ejecución, como es habitual.

Desarrollo del Pacto Local y segunda descentralización

Puede afirmarse sin equívocos que el proceso lanzado hace ya ocho años bajo el lema del «Pacto Local», que incluía la «segunda descentralización» de las CCAA hacia los entes locales, está no ya parado como tal proceso global, sino que se ha visto desbordado por el proceso de reformas estatutarias que ha situado la temática del fortalecimiento del gobierno local en el nivel superior al de la legislación ordinaria autonómica; nivel estatutario que se corresponde con la capacidad de impulso y de garantía sobre el legislador ordinario.

Tal vez es en Castilla y León donde más visibilidad mantiene el tema: una vez aprobado políticamente la propuesta de pacto a finales de 2005, con el acuerdo de la federación municipalista correspondiente, tiene lugar el desarrollo del proceso de acuerdo político y de difusión de la propuesta, que cuenta con el apoyo de la gran mayoría de las entidades locales de cierta entidad. Ofrece un contenido inicialmente de carácter financiero, con efectos inmediatos a la espera de la aprobación de la legislación sustantiva. Se efectúan concretas delegaciones de

competencias específicas en determinados ayuntamientos y en la Comarca del Bierzo, pero sin que en conjunto tengan un valor significativo. Por su parte, en Andalucía, el PP rechaza una oferta del Gobierno autonómico para acordar grandes temas, entre ellos el Pacto Local.

En lugar de ese proceso sistemático y global de descentralización, se suceden de forma más saltuaria diversas atribuciones de competencias por parte de la legislación sectorial. En las distintas CCAA se encuentran supuestos así en materias tales como la licencia ambiental, la emisión de informes en determinados procedimientos, la intervención en aprovechamientos forestales, el control de higiene animal, etc.

Conflictos en defensa de la Autonomía Local

Una mención especial merece la STC 240/2006, de 20 de julio, primera que se dicta en un conflicto en defensa del autonomía local. Resuelve el conflicto planteado por la ciudad autónoma de Ceuta, en relación con el art. 68 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, que modifica la disposición adicional tercera de la Ley de régimen del suelo y valoraciones de 1998, atribuyendo la competencia para la aprobación definitiva del Plan General de Ordenación Urbana de las ciudades de Ceuta y Melilla al Ministerio de Fomento, que también debe emitir el informe preceptivo y vinculante con carácter previo a la aprobación definitiva de los planes parciales, de sus modificaciones o revisiones. Todo ello después de haberle negado legitimación para interponer recurso de inconstitucionalidad (ATC 2002/2000, de 25 de julio).

Precisamente la singularidad del caso, el tratarse de una ley estatal, de aplicación directa a sólo dos municipios, que tienen la calidad de ciudad autónoma y que además están «exentos de Comunidad Autónoma», por decirlo con la expresión de procedencia germana –el voto particular que acompaña a la Sentencia pretende derivar de ahí la posibilidad de entender que se trata, en realidad de un Municipio-Comunidad Autónoma, o de una Comunidad Autónoma «unimunicipal», igual que hay CCAA uniprovinciales– en una materia como la urbanística, que es exclusiva de todas las CCAA, etc., son una serie de circunstancias que impiden hallar en esta Sentencia una doctrina clara, general y estable acerca del nuevo instrumento de protección de la autonomía local.

Y ello a pesar de que el supuesto de fondo es de manual: no se trata sólo de la falta de atribución competencial suficiente, sino de la sustracción por ley de una competencia anteriormente atribuida en virtud del Estatuto. Por eso, la Sentencia más bien deja un sabor de cierta insatisfacción o decepción, pero es lo cierto que en estas circunstancias tan singulares tampoco cabía esperar más.

Una primera cuestión, en mi opinión mal resuelta, es la de la legitimación de Ceuta, que alega cumplir los requisitos de legitimación fijados en las letras a) y b) del art. 75.ter.1 LOTC. El primero, «porque la norma frente a la que se promueve el conflicto contiene una disposición singular cuyo destinatario único, aunque dual, –expresión tomada del dictamen previo del Consejo de Estado, de 29 de julio de 2000– son las ciudades de Ceuta y Melilla. Y el segundo porque

Ceuta representa, no una séptima parte de los Municipios afectados, sino la mitad de ellos, con una población igualmente superior al sexto de la población oficial a la que hace referencia la ley». El Tribunal acepta la concurrencia de esta segunda situación, que está claramente pensada para otro tipo de situaciones, –no una ley específica para Ceuta y Melilla– sin entrar a analizar la primera causa de legitimación, que parece mucho más realista.

En segundo lugar, el Tribunal insiste en que en este proceso no puede alegarse otra vulneración constitucional que la autonomía local constitucionalmente garantizada, por lo que no cabría plantear la eventual falta de competencia del Estado en materia de urbanismo, ni siquiera su competencia residual o su intervención «supletoria», por no tratarse de una comunidad autónoma. Trasladada esta limitación más allá, se está descartando que pueda discutirse el exceso de la legislación básica, incluso la de régimen local, y plantearse la «autocuestión» de inconstitucionalidad en este tipo de procesos. El Consejo de Estado, en cambio, había apreciado la falta de título habilitante del Estado y la infracción del Estatuto.

A continuación, con alcance más general, el Tribunal relativiza absolutamente el valor de la LBRL como elemento útil de garantía constitucional de la autonomía local frente al legislador, y menos en este tipo de procesos, reconociendo, en primer lugar, que sus anteriores pronunciamientos han recaído en procesos de declaración de inconstitucionalidad en los cuales se enjuiciaba la conformidad o disconformidad de leyes autonómicas, o de la misma Ley de las bases del régimen local, con la Constitución esencialmente por motivos competenciales, extremo éste capital que tantas veces había denunciado por buena parte de la doctrina como punto débil de todo el sistema. Y en segundo lugar, subrayando que «de la jurisprudencia examinada no se concluye que la Ley reguladora de las bases del régimen local constituya siempre canon de validez de la ley, estatal o autonómica, a la hora de enjuiciar normas que desarrollen aspectos concretos de la autonomía local. De la ley estatal no lo constituye porque la Ley de las bases del régimen local, más allá de la referida naturaleza singular, y de su carácter básico *ex art. 149.1.18 CE*, no ocupa en nuestro Ordenamiento una posición distinta a las demás leyes ordinarias del Estado, que pueden por tanto establecer disposiciones contrarias a la Ley de las bases del régimen local, las cuales deberán ser consideradas modificaciones legislativas pero no leyes inconstitucionales. De la ley autonómica sólo podría ser canon de validez la Ley de las bases del régimen local en aquellos aspectos enraizables directamente en los arts. 137, 140 y 141 CE».

Las anteriores consideraciones permiten al Tribunal Constitucional concluir que el canon que deberá aplicar para resolver los conflictos en defensa de la autonomía local promovidos frente a leyes estatales «se ciñe a los preceptos constitucionales (arts. 137, 140 y 141 CE) que establecen ese ‘contenido mínimo’ que protege la garantía institucional y que hemos considerado definitorios de ‘los elementos esenciales’ o del ‘núcleo primario’ del autogobierno de los entes locales territoriales. También el legislador básico estatal ha de respetar la garantía institucional de la autonomía local (STC 109/1998, de 21 de mayo, FJ 2), puesto que los destinatarios del art. 137 CE ‘son todos los poderes públicos, y más concretamente todos los legisladores’ (STC 11/1999, de 11 de febrero, FJ 2). Pero la legislación básica sobre régimen local no se integra en el ‘bloque de la constitu-

cionalidad' ni constituye canon de validez respecto de otras leyes estatales. Tal como sostiene el Abogado del Estado no puede pretenderse de este Tribunal que enjuicie una norma estatal utilizando como parámetro otra norma estatal (configuradora de la autonomía local constitucionalmente garantizada) pues, lógicamente, si no se ha vulnerado la Constitución debe interpretarse como una nueva opción del legislador. Por otra parte tampoco en este proceso puede discutirse el carácter básico de la norma estatal, ya que ésta es una cuestión que afecta al régimen de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas que, consiguientemente, no puede ser suscitada en este proceso constitucional por las entidades locales legitimadas para promoverlo».

Como se ve, con esta «degradación» del papel de la LBRL, a la que apenas se le reconoce una mínima «función constitucional» sólo en aquéllo directamente enraizable en los concretos preceptos constitucionales citados, —resituación que estimo correcta—, el Tribunal acaba por difuminar casi por completo cualquier parámetro cierto para enjuiciar la no vulneración de la autonomía local. Con ello se hace más evidente la necesidad de incorporar en nuestro sistema un nuevo elemento normativo que pueda ejercer esta función de parámetro sobre el legislador con toda naturalidad. Y este elemento, más allá del caso de Ceuta, aunque también en él, no puede ser otro que el Estatuto de Autonomía correspondiente.

Dicho lo anterior, la resolución del caso concreto planteado es deudora de la singularidad de la situación de Ceuta en relación con el legislador estatal en la materia de urbanismo, y se acaba aplicando con toda naturalidad la argumentación de que, restando a la ciudad autónoma la aprobación provisional y la inicial de su planeamiento, no se le priva de una «competencia relevante y reconocible», y ello a pesar de que Ceuta había ostentado ya la competencia para la aprobación definitiva en aplicación de su Estatuto. En cuanto al informe estatal vinculante respecto del planeamiento derivado, el Tribunal se limita a afirmar, sin mayor concreción, que «dada la singular posición de la ciudad de Ceuta, existen sólidas razones que justifican la intervención de la Administración estatal en la actividad de planeamiento urbanístico en el territorio de dicho municipio».

La insatisfacción que deja la Sentencia, y que se hace ostensible en el voto particular, tampoco permite extraer mayores conclusiones, como he dicho, habida cuenta de la singularidad del caso. Pero la restricción de la legitimación fijada para este proceso hace prever que tal vez van a abundar más los supuestos de conflictos frente a leyes, singulares, de caso único o «dual» que no frente a leyes generales.

La conformación la encontramos en un conflicto en defensa de la autonomía local en relación con la Ley de Castilla y León 6/2005, de 26 de mayo, sobre Declaración de Proyecto Regional para la instalación de un Centro de Tratamiento de Residuos Urbanos para la Provincia de Salamanca, en el término municipal de Gomecello, planteado por este ayuntamiento y admitido a trámite por Providencia del Tribunal Constitucional de 28 de febrero de 2006. El municipio de Santovenia de Pisuerga había hecho lo mismo en 2004 en relación con la instalación de una planta de residuos tóxicos y peligrosos.

Novedades normativas en el régimen local

Por lo que se refiere a la actividad legislativa del Estado, debe reseñarse la continuación del proceso de elaboración del anteproyecto de Ley básica del gobierno y la administración local por parte del MAP, cuyo titular compareció ante la Comisión de Entidades Locales del Senado el 18 de diciembre para dar cuenta del estado del anteproyecto. El texto ha sido informado por la Conferencia sectorial de Asuntos locales y la Comisión Nacional de Administración Local, habiendo obtenido el acuerdo de la FEMP, cuyo reconocimiento nominativo en el texto como la asociación representativa de los entes locales de mayor implantación, similar al que figura en el nuevo Estatuto de la Comunitat Valenciana, abre unas connotaciones corporativas de blindaje legal impropias de nuestro sistema.

La necesidad de acompasar el proyecto estatal con el resultado de los procesos de reforma estatutaria, que tanto hemos alentado, podría encontrar solución por medio de la incorporación de una cláusula de salvaguarda, según la cual la ley se aplicaría en las distintas CCAA en armonía con sus Estatutos y de acuerdo con la Constitución.

Por otro lado, como novedades se incluyen medidas contra el transfuguismo, –entre ellas, una comisión de expertos, que se ha constituido ya y que cuenta con la valiosa experiencia de Miguel Herrero de Miñón–, mientras que la reforma de la financiación se remite a otro momento posterior. A pesar de todo, no parece que haya habido avances sustanciales en la consecución de los imprescindibles apoyos políticos, lo que ya es difícil a las puertas del proceso electoral de mayo de 2007, y en su comparecencia en el Senado el ministro ya pospuso la tramitación parlamentaria hasta después del mismo.

La Ley estatal 1/2006, de 13 de marzo, regula el régimen especial del municipio de Barcelona. En realidad, se trata de una parte de dicho régimen especial, aquél que es competencia del Estado y que la ley catalana de la Carta Municipal de Barcelona, aprobada en 1998, no había podido regular. Se inicia con una definición de la autonomía local y de su garantía más actualizada, a la vista de la Carta Europea, y contiene asignaciones competenciales específicas en materia de equipamientos e infraestructuras, telecomunicaciones, tráfico y movilidad, seguridad ciudadana, con un refuerzo de la autoridad municipal, la previsión de un régimen de financiación especial, la confirmación de la singularidad del Consell Tributari como órgano de garantía, así como el reconocimiento del derecho de participación en competencias estatales. Su negociación no fue sencilla, entre otras causas, porque la Generalitat de Cataluña podía verse «saltada» en la atribución directa de competencias al ayuntamiento barcelonés desde el Estado. Además, una materia emblemática, como la de la instauración de una justicia de proximidad, quedó al fin descolgada y remitida a una reforma de la Ley orgánica del Poder judicial que, sin embargo, no ha culminado todavía. Por cierto que la Carta municipal es modificada por Ley catalana 11/2006, para ajustar el régimen de modificación de las zonas verdes al texto refundido de Urbanismo, que prevé la intervención preceptiva y vinculante de la Comisión Jurídica Asesora cuando lo solicite un tercio de los miembros de la Comisión de Urbanismo.

En estrecha relación con la ley especial de Barcelona, debe señalarse la Ley estatal 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid, que

cumple lo previsto establecida en el art. 6 del Estatuto de Autonomía. Por cierto, es un ejemplo claro de los mandatos de un Estatuto al legislador estatal, mandato en este caso vigente desde 1983 y nunca objetado, y que en cambio tanto se ha criticado en relación a la reforma del Estatuto de Cataluña. La Ley es fruto de un complejo proceso lleno de suspicacias y difíciles compromisos entre Ayuntamiento, Comunidad de Madrid y Gobierno, que se ha visto ayudado por el proceso de aprobación de la parte estatal de la Carta Municipal de Barcelona. En ella, y en la primitiva regulación catalana de la Carta, se inspiran muchas soluciones organizativas y atribuciones competenciales a la ciudad de Madrid.

La Ley 15/2006, de 26 de mayo, reforma la Ley de estabilidad presupuestaria de 2001, para reconocer un mayor papel a la negociación de las partes y a la intervención de la Comisión Nacional de Administración Local a la hora de establecer los objetivos de estabilidad presupuestaria para las entidades locales, sin perjuicio de las competencias del Estado y del papel relevante que se reconoce a las CCAA.

Por lo que se refiere a la aplicación del régimen de municipios de gran población, establecido en la Ley de Modernización de 2003, indicamos la Ley de Comunitat Valenciana 8/2006, de aplicación al municipio de Torreveja del régimen de municipios de gran población; la Ley de Canarias 2/2006, de aplicación al Cabildo Insular de Lanzarote del régimen de grandes ciudades previsto en la Ley 57/2003. Mediante sendos acuerdos del Pleno de la Asamblea de Madrid, se reconoce dicho régimen a los municipios de Fuenlabrada, Parla y Leganés, que se suman así a los de Alcalá de Henares, Móstoles, Alcorcón y Getafe.

En Baleares destacan dos leyes de relieve: la Ley 20/2006, municipal y de régimen local de las Illes Balears, y la Ley 23/2006, de capitalidad de Palma de Mallorca. Ambas muestran una clara inspiración en el ordenamiento catalán. La primera contiene la regulación general y sistemática del régimen local: los consejos insulares; los municipios, que quedan más reforzados; los demás entes locales; las relaciones interadministrativas; el régimen común; obras, servicios y actividades económicas; la intervención administrativa en la actividad privada; los contratos y el personal de los entes locales y por último, la hacienda local.

Por otro lado, la Ley 23/2006, de 20 de diciembre, de capitalidad de Palma de Mallorca, establece un régimen especial para el municipio de la capital, a partir de la Carta Municipal aprobada unánimemente por el Ayuntamiento de Palma en julio de 2000 y del régimen de las grandes ciudades.

La ley atribuye al Ayuntamiento de Palma amplias competencias en diversas materias de las que cabe destacar, por un lado, las educativas –la programación y la distribución territorial, dentro del municipio, de los centros docentes, así como la gestión de todos los centros públicos de educación infantil, educación primaria y educación post-obligatoria– y por otro lado, las urbanísticas: la aprobación definitiva del Plan general, sus modificaciones puntuales, así como sus revisiones y las declaraciones de interés general, serán aprobadas definitivamente por el pleno del propio Ayuntamiento, en lugar de por el pleno del Consell insular. Se suprime, pues, el carácter bifásico de la aprobación de los instrumentos de planificación general, –desmintiendo, con ello, la apreciación que está en

la base de la STC 240/2006, relativa al planeamiento urbanístico de Ceuta— pero planteando, al mismo tiempo, una situación singular, la «soberanía urbanística» de Palma, que es fruto de la coyuntura política y que el Estatuto de Autonomía en proceso de reforma puede reponer a su estado anterior.

Para el ejercicio de las competencias, la Ley de capitalidad de Palma prevé, igual que en el caso de Barcelona, la constitución de consorcios con el Consejo Insular y el Gobierno autonómico. Asimismo se prevé la creación de un Consejo de la Capitalidad, como órgano colegiado de carácter permanente, cuyo objeto es la coordinación entre el Gobierno de las Illes Balears, el Consejo Insular de Mallorca y el Ayuntamiento de Palma. También se prevé un régimen de financiación que incluya una compensación por los costes de capitalidad.

En Navarra deben señalarse intervenciones normativas de interés para la financiación local. Por una lado, la Ley Foral 12/2006, de 21 de noviembre, del Registro de la Riqueza Territorial y de los catastros de Navarra, que afecta a materias fiscales y a la valoración del suelo y regula el sistema inmobiliario de Navarra, por lo que tiene especial incidencia en la tributación local. Por otro lado, la materia financiera tiene también influencia en el ámbito local por la Ley Foral 3/2006, de 17 de marzo, del Plan especial en materia de infraestructuras locales para el período 2006-2008, que constituye uno de los instrumentos de financiación local por medio de los Presupuestos Generales de Navarra.

Organización territorial

Empezando por el nivel inferior dentro de la escala de la organización territorial, se debe reseñar la modificación del régimen de las entidades municipales descentralizadas —las entidades locales «menores»— en Cataluña por Ley 9/2006, de 5 de julio, para solventar los supuestos de vacante de la presidencia, mediante la previsión de un suplente, para evitar que la presidencia pasase a la candidatura que no había ganado las elecciones.

En relación con el nivel supramunicipal, en Aragón destaca la Ley 3/2006, de 8 de junio, de modificación de la Ley 23/2001, de 26 de diciembre, de Medidas de Comarcalización, que autoriza la refundición de los precedentes textos en dos: uno relativo a la regulación sustantiva en materia de comarcalización y otro dedicado a asegurar la delimitación territorial. Se refuerzan los mecanismos de financiación, incluso en relación con proyectos europeos, y se eleva de rango la regulación del Consejo de Cooperación Comarcal (Decretos legislativos 1 y 2 de 27 de diciembre de 2006). En la legislación sectorial, la Ley 15/2006, de Montes de Aragón, delimita las competencias autonómicas de las locales, en particular de las comarcas, que aprueban los planes de aprovechamiento de los montes públicos y la gestión de los fondos de mejoras correspondientes.

En Asturias se paraliza la elaboración de la ley de régimen local propia, a la espera de la reforma estatutaria, puesto que la Comisión de expertos creada al efecto ya entrevé que la LBRL quedará obsoleta como parámetro de la normativa autonómica, a la vista de la mayor amplitud competencial que postula el Estatuto catalán. En cuanto a organización territorial, la comarca, prevista en el

estatuto vigente no se pone en marcha como entidad local, a pesar que varios servicios de la Administración autonómica como sanidad, servicios sociales, educación, urbanismo, etc., se adaptan al mapa comarcal. Por otro lado, se pone de manifiesto la necesidad de adecuar la regulación de la parroquia rural según la Ley de 1986 como entidad inferior al municipio y su efectiva aplicación, puesto que existe una gran diversidad de situaciones demográficas y geográficas que impide dar satisfacción representativa a los núcleos separados pero no rurales.

En la región de Murcia, al hilo de las comparecencias previas a los trabajos para la reforma del Estatuto, se pone de relieve, por un lado, la necesidad de un mayor reconocimiento institucional de los municipios, su autonomía y sus competencias; por otra parte, la falta de desarrollo del proceso de comarcalización que el vigente Estatuto ya permite; y, de manera especial, en fin, la siempre latente reivindicación de la provincialidad de Cartagena, expresada por organizaciones empresariales, cámara de comercio, colegio de abogados, y otros colectivos ciudadanos.

En fin, a título anecdótico, se da un paso más en la tendencia segregacionista con la creación por Sentencia del TS del nuevo municipio de Villamayor de Gállego, por segregación de Zaragoza capital.

La reforma de los estatutos

El año anterior se dedicó una especial atención al tratamiento del gobierno local en los procesos de reforma de los Estatutos de Autonomía que estaban ya en marcha, por lo que ahora sustancialmente procede actualizar el análisis. En 2006 se han aprobado los de la Comunidad Valenciana y Cataluña, y el de Andalucía, a punto de ser sometido a referéndum. Las Cortes tramitan ya las propuestas de Canarias, Baleares, Castilla-La Mancha, Aragón y Castilla y León. En síntesis, los aspectos novedosos de mayor relieve atañen a la confirmación de que la regulación sustantiva del gobierno local es una materia propia del Estatuto; a las opciones en materia de organización territorial; y a la asunción por las CCAA de las competencias en la materia de régimen local.

El gobierno local como materia estatutaria

Con distinta extensión e intensidad, todos los estatutos regulan con mayor detenimiento que hasta la fecha el Gobierno local, ya sea dentro de la regulación de las instituciones propias de la Comunidad, ya sea en la regulación de la organización territorial, de manera que se tiende a configurar las bases de un «modelo» de gobierno local propio.

En todos los casos se proclama la garantía –estatutaria– de la autonomía local y se incluyen los principios ordenadores de la posición de municipios y otros entes locales y su relación con la Comunidad autónoma.

Las formulaciones son muy variadas. A parte de la contenida en el Estatuto de Cataluña, ya analizada el año anterior, puede señalarse que Castilla-La Mancha

contiene un específico capítulo dedicado a los municipios que incorpora en lo esencial y de manera eficaz la Carta europea de autonomía local, sobre la base de los principios de subsidiariedad y de diferenciación que la doctrina ha ido perfilando en su aplicación al ámbito local.

La fijación de competencias municipales o locales, con fórmulas diversas, es uno de los objetivos de algunos estatutos, con la finalidad de ordenar la actuación del legislador.

Así, Cataluña y Andalucía, incluyen la proclamación de la garantía estatutaria de un núcleo de competencias propias para los municipios, que después se concreta en un listado de materias específicas sobre las que los ayuntamientos tienen en todo caso competencias propias de acuerdo con las leyes (Andalucía), listado que en Cataluña se atribuye a los gobiernos locales en su conjunto, y luego, se incorporan los principios de subsidiariedad, etc., como mecanismos de distribución entre los diferentes niveles del gobierno local, asegurándose, así, que ante situaciones de incapacidad e inidoneidad de prestación de los servicios a nivel municipal, la competencia no por ello pasa a ser autonómica, sino que se mantiene en el nivel local supramunicipal de garantía.

La propuesta de reforma del Estatuto de Canarias recoge las competencias de los cabildos y de los municipios en sendas disposiciones adicionales, cuya reforma no está sometida a la rigidez propia de la reforma del Estatuto. Garantía más débil, pues, en este caso.

Por su parte, Castilla-La Mancha contiene una doble lista: la de materias sobre las que le legislador *debe* declarar las competencias propias de los municipios, para ejercerlas solos o asociados, y en su caso con el soporte de las diputaciones; y la más genérica de materias respecto de las cuales el legislador *puede* transferir competencias a los municipios

Junto a las competencias, se presta atención a la participación local en la organización autonómica. El Consejo de Gobiernos Locales se regula inicialmente en Cataluña, según el modelo avanzado en estas mismas páginas, y es seguido en Castilla-La Mancha (art. 79) con la misma denominación y configuración: órgano de representación de municipios y provincias en las instituciones de la Comunidad autónoma, con participación en la tramitación de las iniciativas normativas y de planificación que afecten a sus intereses propios, es órgano distinto de las comisiones bilaterales o multilaterales de cooperación a que se refiere el art. 77.2. El Consejo Local de Aragón, en cambio, acepta ser órgano de colaboración y coordinación entre el Gobierno de Aragón y las entidades representativas de las entidades locales aragonesas, de modo que se congela ya en el Estatuto un tipo de representación local concreto.

Como órganos de participación o de colaboración, en Andalucía se prevé un «órgano de relación de la Junta de Andalucía y los ayuntamientos», de composición mixta, como ámbito permanente de diálogo y colaboración, con intervención en la tramitación parlamentaria de las disposiciones legislativas y de planes que les afecten de forma específica, en la línea ya adelantada por el Estatuto de la Comunitat Valenciana; en este caso se incluye nominativamente a la Federación Valenciana de Municipios y Provincias como sujeto de la colaboración. Es de

notar que la composición mixta, válida para la colaboración y la coordinación, no encaja, en cambio, con la función de consulta respecto de proyectos normativos, en los que tiene sentido la función de representación y de participación exclusivamente local

Además, en Cataluña se prevé que el Consejo de Garantías estatutarias pueda actuar específicamente para la protección de la autonomía local garantizada por el Estatuto frente al legislador (art. 76.2,d), con independencia de su intervención en el procedimiento del conflicto en defensa de la autonomía local (art. 76.3).

Las opciones de organización territorial

Con carácter general, se mantiene la configuración de la estructura territorial en un sistema de dos niveles –como mínimo– el básico municipal, y el supramunicipal que se interpone entre el municipio y la comunidad autónoma, y es ahí donde se consolida la diversificación ya preexistente. Como novedad, cabe señalar la sustitución de la provincia por la veguería en Cataluña, por confusión de ambas instituciones y la atribución de su gobierno y administración al consejo de veguería, que sustituiría a la diputación, de acuerdo con la posibilidad ya prevista en el propio art. 141 CE, sin perjuicio del número de unidades que se puedan en el futuro constituir.

La «disponibilidad» de la provincia, por cierto, es admitida por la citada STC 240/2006, que resuelve el conflicto en defensa de la autonomía local interpuesto por la ciudad de Ceuta. Como *obiter dicta* en la argumentación para reconocerle a Ceuta el carácter de ente local se dice que cabe reconocérselo a partir de las previsiones de los arts. 137 y 140 CE, que configuran al municipio «como ente territorial básico en todo el territorio del Estado, respecto al cual, *a diferencia de la provincia*, no existe previsión constitucional alguna que permita *disponer de su existencia o de su base organizativa*».

Por lo que se refiere a las comarcas, se pretende claramente su desactivación en su comunidad de origen, Cataluña, donde aparecen como entidades estrictamente voluntarias en el texto inicial de la propuesta estatutaria, aunque luego se modificaría para quedarse en la pura ambigüedad, con una suerte de «garantía existencial» (arts. 83.2 y 92); también en el Estatuto de Andalucía se configuran como voluntarias (art. 97 del texto definitivo). En cambio, en la propuesta de reforma de Aragón aparecen muy reforzadas, y son calificadas como entidades territoriales «fundamentales para la vertebración territorial aragonesa» (art. 83).

Los procesos de reforma en Baleares y en Canarias ponen de manifiesto la evolución hacia una diferente concepción de las islas y de su organización propia dentro de la estructura institucional de la Comunidad Autónoma respectiva, aunque se mantiene el punto común de la elección directa de los consejos y cabildos.

Según la propuesta balear, se deja claro que los Consejos insulares son al mismo tiempo instituciones de gobierno de cada isla e instituciones propias de la Comunidad Autónoma: el mismo Estatuto contiene una amplia regulación sobre su configuración, más prolija que el Estatuto vigente –en realidad viene a elevar a

rango estatutario lo esencial de la Ley de Consejos insulares del año 2000–, sobre la base del modelo «parlamentario» de Pleno, Presidente y Consejo ejecutivo, con posibilidad de disolución anticipada, y elección directa y separada del parlamento autonómico. Se efectúa una remisión al legislador autonómico, previendo que la aplicación de la legislación de régimen local sea solamente a título supletorio. El Estatuto garantiza un elenco de competencias propias de los Consejos –destaca el urbanismo, vivienda, ordenación del territorio y del litoral– y de funciones ejecutivas, y se les reconoce la potestad reglamentaria. Se aleja cada vez más la consideración de los consejos insulares respecto de la figura de la provincia, a pesar de que la legislación ordinaria insiste frecuentemente en equipar ambos tipos de entes.

Es de interés la previsión, en el Estatuto Balear, de una Conferencia de Presidentes, que incluye al de la Comunidad Autónoma y a los de los consejos insulares, como marco general de relación de colaboración y de acuerdo. La Conferencia adoptará su propio reglamento.

En cambio, en el caso de Canarias, luego de plantearse diversas posiciones en los sucesivos trámites de elaboración de la propuesta de reforma estatutaria, incluido el dictamen del Consejo Consultivo, los cabildos se circunscriben a la función de órganos de gobierno de las islas, plenamente inclinados hacia su consideración como entes locales, eliminándose toda referencia a su incardinación en el sistema institucional de la Comunidad autónoma, aunque también se les reconoce el carácter de representación ordinaria del Gobierno y de la Administración autonómica en las islas. Sus competencias tienen menor protección, puesto que figuran en una disposición adicional, y el régimen jurídico se difiere a la legislación ordinaria, aunque aprobada por mayoría cualificada, y siendo varias las apelaciones directas del Estatuto a la aplicación a los cabildos de la legislación básica estatal.

Competencias de las CCAA en materia de régimen local

Como ya se señaló el año anterior, este es un punto novedoso en los actuales procesos estatutarios, que buscan una mejor definición material y funcional, y con ello, una mayor aproximación entre la Comunidad Autónoma y el sistema de gobierno local de su territorio.

En pocas palabras, se trata, en el mejor de los casos, de recuperar el significado genuino de la inicial formulación del art. 9.8 del Estatuto catalán de 1979, que atribuía a la Generalitat la «competencia exclusiva sobre el régimen local, sin perjuicio del art. 149.1.18 CE». Como es sabido, dicha formulación dio pie al Tribunal constitucional para construir un título competencial nuevo a favor del Estado, las «bases del régimen local», que cubría la totalidad de la regulación de las entidades locales, convirtiendo una materia que era en parte exclusiva y en parte compartida en una materia totalmente compartida. Ahora se intenta regresar de esta compartición total a la diferenciación: partes exclusivas, partes compartidas. El ejemplo se encuentra en el art. 160 del nuevo Estatuto de Cataluña cuyo contenido puede recordarse:

«1. Corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de régimen local que, respetando el principio de autonomía local, incluye

A) Las relaciones entre las instituciones de la Generalitat y los entes locales, así como las técnicas de organización y de relación para la cooperación y la colaboración entre los entes locales y entre éstos y la Administración de la Generalitat, incluyendo las distintas formas asociativas, mancomunadas, convencionales y consorciales.

B) La determinación de las competencias y de las potestades propias de los municipios y de los demás entes locales, en los ámbitos especificados por el artículo 84.

C) El régimen de los bienes de dominio público, comunales y patrimoniales y las modalidades de prestación de los servicios públicos.

D) La determinación de los órganos de gobierno de los entes locales creados por la Generalitat y el funcionamiento y régimen de adopción de acuerdos de estos órganos.

E) El régimen de los órganos complementarios de la organización de los entes locales.

1. Corresponde a la Generalitat la competencia compartida en todo lo no establecido por el apartado 1.

2. Corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de régimen electoral de los entes locales creados por aquélla, con la excepción de los constitucionalmente garantizados.

A ello puede añadirse el art. 151:

«Corresponde a la Generalitat, respetando la garantía institucional establecida por la Constitución en los artículos 140 y 141, la competencia exclusiva sobre organización territorial, que incluye en todo caso:

3) La determinación, la creación, la modificación y la supresión de las entidades que configuran la organización territorial de Cataluña.

4) La creación, la supresión y la alteración de los términos tanto de los municipios como de las entidades locales de ámbito territorial inferior; la denominación, la capitalidad y los símbolos de los municipios y de las demás entidades locales; los topónimos y la determinación de los regímenes especiales.

5) El establecimiento mediante ley de procedimientos de relación entre las entidades locales y la población, respetando la autonomía local.»

Andalucía, en el texto aprobado por el Parlamento incluye (art. 59) la competencia exclusiva sobre régimen local en una serie de sub-materias que siguen la línea del estatuto catalán, en los términos reproducidos, aunque luego, en el art. 96, al referirse al contenido que debe tener la Ley de régimen local de Andalucía, se enumeran estas mismas materias, «en el marco de la legislación básica del estado». Posteriormente, en el texto que aprobarían definitivamente las Cortes, la competencia sobre régimen local (art. 60) ya figura como «exclusiva, respetando

el art. 149.1.18 de la Constitución», fórmula que recuerda la del art. 9.8 del Estatuto de Cataluña de 1979, aunque con un matiz importante: la cláusula «sin perjuicio» permitió entender que la competencia estatal podía proyectarse sobre toda la materia asumida por la Comunidad Autónoma. La cláusula «respetando» señala más bien que la competencia estatal es sobre otra materia distinta, que puede coincidir con la autonómica, y en tal caso opera como un límite externo.

La propuesta de Estatuto de Canarias asume también el listado del texto catalán, aunque calificando la competencia como compartida, sin referirse, no obstante, al art. 149.1.18 CE. El texto de Aragón incorpora también dicha enumeración en el artículo 71 como competencia exclusiva, cuyo ejercicio deberá efectuarse «respetando lo dispuesto en los art. 140 y 149.1 de la Constitución».

Un parecido listado, en fin, figura en la propuesta de Castilla-La Mancha (art. 105), pero calificando estas «sub-materias» como exclusivas, dentro de la materia compartida «régimen local y haciendas locales».

LOS PRESUPUESTOS Y LA NORMATIVA PRESUPUESTARIA Y FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

*Xavier Padrós
Montserrat Bassols*

Introducción

El año 2006 ha venido marcado, sin duda alguna, por el proceso de reforma de determinados Estatutos de Autonomía, que ha culminado con la aprobación de dos de ellos (el de la Comunidad Valenciana y el de Cataluña). El hecho de que en el Estatuto catalán aparezcan elementos de innovación en lo que a la financiación autonómica se refiere, unido a otras perspectivas generales de notable repercusión en el orden financiero (aumento de la población, en buena parte como consecuencia del boom migratorio; previsión de descenso de los fondos europeos para el periodo 2007-2013), han contribuido a situar de nuevo en un primer plano de actualidad el debate sobre la necesidad de una futura reforma del sistema de financiación autonómico en su conjunto.

Por lo demás, la actividad normativa en el año 2006 ha contado, desde la perspectiva de las leyes estatales, con la aprobación de la reforma de las leyes de estabilidad presupuestaria del año 2001 y, a finales del ejercicio, con la aprobación de la reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de los impuestos sobre sociedades y sobre patrimonio.

En el ámbito autonómico, parece plenamente consolidada la práctica de la aprobación de leyes específicas de contenido tributario, como complemento a las leyes de presupuestos generales de las respectivas comunidades autónomas. A través de estas leyes y, en algún caso, mediante las leyes más genéricas de acompañamiento que todavía perviven en determinadas comunidades, se establecen las principales novedades que en el ámbito de los tributos, tanto cedidos como propios, han aprobado las respectivas comunidades autónomas. Precisamente en el ámbito de los tributos cedidos, algunas de estas comunidades han introducido cambios de cierta significación, sobre todo en los Impuestos sobre la Renta de las Personas Físicas y sobre Sucesiones y Donaciones, que son objeto de comentario en el apartado correspondiente de este Informe.

El estudio de los presupuestos y de la normativa presupuestaria y financiera se divide en tres apartados. En el primero, se comentan las magnitudes presupuestarias que figuran en los estados de ingresos y gastos de las leyes de presupuestos para el año 2006 y la cuenta financiera correspondiente. En el segundo, se analizan las leyes de presupuestos aprobadas para el ejercicio 2007, las leyes de acompañamiento y las leyes específicamente tributarias, así como el resto de normas de carácter presupuestario o financiero. En el tercero y último, se comentan los datos de la liquidación de los presupuestos de las comunidades autónomas para el año 2003.

Magnitudes presupuestarias del ejercicio 2006

El total de los presupuestos de las comunidades autónomas para el 2006 alcanzó la cifra de 140.546 millones de euros. El detalle de las cifras relativas a cada una de las Comunidades puede seguirse en el ANEXO I de este *Informe*, que contiene los cuadros de ingresos y gastos y la cuenta financiera correspondiente.

El importe citado representa un aumento del 10,3% con respecto a las previsiones para el año 2005. En lo que a las tasas de crecimiento de los presupuestos de las distintas comunidades se refiere, no existe ningún tipo de particularidad a destacar, de modo que los diferenciales de crecimiento se deben estrictamente a las distintas decisiones de gasto y previsiones de ingresos.

En términos de presupuesto por habitante el conjunto de comunidades autónomas presenta un total de 3.154 euros per cápita. Entre las comunidades de régimen común se observa una dispersión, que oscila de los 4.178 euros por habitante de la Comunidad Autónoma de Extremadura a los 2.465 euros por habitante de la Comunidad Valenciana, lo que significa que la Comunidad de Extremadura plantea un presupuesto un 35% superior a la media de Comunidades de régimen común frente al de la Comunidad Valenciana, que se sitúa un 20% por debajo de la misma media. En cuanto a las Comunidades forales, hay que tener en cuenta que la elevada cifra de la Comunidad de Navarra, con 5.616 euros por habitante, incluye importes que se deben específicamente al hecho de ser comunidad uniprovincial y asumir también el papel de Diputación foral.

A continuación se comentan las cifras incluidas en los presupuestos de ingresos y de gastos, respectivamente, así como la cuenta financiera derivada de estas previsiones.

Estados de ingresos

La estructura de los presupuestos de ingresos de las administraciones autonómicas viene determinada, principalmente, por el modelo de financiación autonómico, así como por la aplicación que del mismo resulte para cada comunidad.

En las Comunidades Autónomas de régimen común el peso relativo que tienen los tributos en la estructura presupuestaria de ingresos depende, básicamente, del nivel de renta de la comunidad. Las comunidades con mayores niveles de renta per cápita tienen unos recursos que dependen en mayor grado de los ingresos tributarios y, en consecuencia, los recursos recibidos vía transferencias tienen un peso relativo inferior. Ello es así debido, principalmente, a que el sistema de financiación vigente desde el año 2002 asigna el rendimiento que corresponde a cada comunidad en los diversos tributos y es la Administración Central, a través del fondo de suficiencia, la que garantiza la cobertura de las necesidades de gasto de las comunidades que no obtengan recursos tributarios suficientes.

Para el año 2006, las Comunidades Autónomas de régimen común con un peso relativo de los tributos más elevado son: Madrid (un 88,9% de sus ingresos proceden de tributos), Islas Baleares (un 79%), Cataluña (un 72,8%) y la Comu-

nidad Valenciana (un 61,92%). Estas mismas comunidades son las que presentan el peso relativo de transferencias inferior.

En el otro lado se encuentra el grupo de comunidades autónomas que se financian principalmente a través de transferencias. Hay que destacar aquí Extremadura (un 69,1% de sus ingresos proceden de transferencias), Castilla-La Mancha (con un 59,1%) y Canarias (con un 57,9%). Además del efecto del fondo de suficiencia, este grupo de Comunidades, al situarse entre las de un nivel de renta per cápita inferior a nivel europeo, también reciben recursos del Fondo de Compensación Interterritorial de parte del Estado y son las principales beneficiarias de los fondos procedentes de la Unión Europea.

Las Comunidades de régimen foral, por otro lado, se financian principalmente a través de los tributos concertados que recaudan. No obstante, el reflejo presupuestario del sistema foral es diferente en las dos Comunidades al ser las Diputaciones forales las que gozan del sistema de concierto económico con el Estado. En el País Vasco son las tres diputaciones forales las que recaudan los impuestos, tienen la capacidad de modificarlos, pagan el cupo al Estado y transfieren los recursos a la Comunidad Autónoma, mientras que en Navarra, al ser uniprovincial, es la misma Comunidad la que recauda los impuestos, tiene capacidad sobre ellos y paga la aportación al Estado. Según las previsiones para el año 2006, la Comunidad de Navarra se financia en un 94,5% vía tributos, mientras que la Comunidad del País Vasco se financia en un 94,6% vía transferencias, básicamente procedentes de las Diputaciones forales de su territorio que, a su vez, se financian con los impuestos pagados por los ciudadanos de las respectivas Diputaciones forales.

Hay que recordar aquí que, aunque en las Comunidades de régimen común los ingresos tributarios pueden llegar a tener en el presupuesto un peso similar al de las Comunidades Forales, las primeras solamente disponen de una cierta capacidad normativa sobre sus ingresos impositivos (principalmente en los impuestos directos y en el de transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados), mientras que las Comunidades Forales disponen de un mayor margen de capacidad normativa sobre los impuestos concertados.

Por último, entre las operaciones de endeudamiento previstas para el año 2006, es destacable el peso sobre el total de recursos que representan en las Islas Baleares (7,1%) y en Cataluña (8,2%), aunque en ambos casos los porcentajes han disminuido en relación con el ejercicio anterior. En cambio, Navarra, como en el ejercicio anterior, no prevé realizar operaciones de endeudamiento.

Estados de gastos

El análisis del estado de gastos de las Comunidades Autónomas para el ejercicio de 2006 se realiza separando los gastos de funcionamiento (gastos de personal y compras de bienes y servicios), las transferencias corrientes, los gastos de capital y los gastos derivados de la carga financiera de la deuda (intereses más amortizaciones).

Como ya se ha indicado en éste y en anteriores *Informes*, en grandes cifras, el nivel competencial de las Comunidades Autónomas está prácticamente homoge-

neizado. No debe olvidarse, sin embargo, que en algunos casos existen competencias específicas para determinadas Comunidades que no van a considerarse en este análisis al no ser excesivamente relevantes.

En términos relativos, los gastos de funcionamiento representan un 46,7% de los presupuestos del conjunto de las Comunidades Autónomas para el 2006. En euros por habitante, destacan las Comunidades de régimen foral, que tienen una previsión de 1.851 euros por habitante, mientras que, entre las de régimen común, destacan los gastos de funcionamiento de Extremadura (1.793 euros per cápita), en consonancia con los elevados recursos por habitante de que disponen estas comunidades. En cambio, las Comunidades de Islas Baleares y Murcia presentan unos gastos de funcionamiento relativamente inferiores (593 euros/habitante y 730 euros/habitante), debido a la provisión de los servicios sanitarios a través de empresas públicas, con lo cual éstos gastos constan en el apartado de transferencias corrientes.

En segundo lugar, cuantitativamente, se sitúan las transferencias corrientes, con un peso de un 28,9% del presupuesto del conjunto de comunidades autónomas. Destacan especialmente los 2.201 euros/habitante de Navarra debido a la inclusión de la aportación al Estado y de la financiación municipal en el presupuesto de la Comunidad Autónoma. Por lo que al resto de comunidades se refiere, hay que señalar las cifras per cápita de las Comunidades Autónomas de Islas Baleares y Murcia, con unas transferencias corrientes relativamente elevadas, de 1.413 euros/habitante y 1.404 euros/habitante, respectivamente.

Siguen en importancia cuantitativa los gastos de capital previstos, que representan un 19,2% en el conjunto de los presupuestos de las comunidades autónomas. Por comunidades, la cifra oscila entre el 11% que representan en el presupuesto de Cataluña y el 27,8% en el de Castilla y León. Per cápita, las comunidades autónomas que prevén unos gastos de capital más elevados son las siguientes: Navarra, con 1.306 euros/habitante; La Rioja, con 1.056; Castilla y León, con 995; Extremadura, con 933; Cantabria, con 914 y Asturias, con 882. Todas estas comunidades, excepto Navarra y La Rioja, son beneficiarias de los fondos de desarrollo (Fondo de Compensación Interterritorial o fondos europeos), lo que les aporta recursos para financiar específicamente proyectos de inversión. En el caso de Navarra, su particular régimen de financiación le aporta unos recursos elevados, lo que le permite disponer también de unos gastos de capital relativamente elevados.

Por último, respecto de la carga financiera de la deuda, si bien en términos relativos los importes previstos tienen poca relevancia en el conjunto del presupuesto, se observan unas previsiones notablemente distintas en términos poblacionales. Por ejemplo, en Cantabria se prevé una cifra de 153 euros por habitante, mientras que en Murcia las previsiones son de 36 euros por habitante.

Cuenta financiera

La cuenta financiera que deriva de los presupuestos de ingresos y gastos permite obtener las variables que muestran la situación financiera de cada comunidad autónoma.

Las variables más importantes de la cuenta financiera son el ahorro corriente, el déficit no financiero y la necesidad de financiación.¹

El ahorro corriente previsto por el conjunto de comunidades para el 2006 tiene un peso de un 67,1% como fuente de financiación de los gastos de capital. Sin embargo, este porcentaje difiere notablemente entre comunidades. Las Comunidades forales son las que tienen más capacidad de ahorro superando el 90% de sus gastos de capital, mientras que en el conjunto de Comunidades Autónomas de régimen común este porcentaje es del 65,2%.

Con relación a los ingresos de capital, representan en conjunto un 31,3% de todos los gastos de capital, si bien en las Comunidades de Extremadura y Asturias este porcentaje llega al 50%. En las Comunidades forales o en Cataluña estos ingresos sólo suponen un 6,3% y un 10%, respectivamente, de los gastos de capital previstos para el 2006.

Por otro lado, los presupuestos autonómicos para el 2006 presentan, en conjunto, una previsión de déficit no financiero de 879 millones de euros, que es un 40% inferior al previsto en el 2005. Concretamente, once comunidades prevén déficit no financiero, cuatro prevén equilibrio presupuestario y dos, superávit no financiero. Entre las comunidades con previsión de déficit, Islas Baleares, Cataluña, Canarias, y la Rioja, presentan déficits significativos en la financiación de los gastos de capital: de un 25,3%; de un 17,6%; de un 10,6%, y de un 9,9%, respectivamente.

No obstante, con respecto a las cifras comentadas es importante tener en consideración dos aspectos relevantes. En primer lugar, que se trata de las previsiones de los ingresos y gastos a realizar, lo que significa que no son los importes efectivamente liquidados. En segundo lugar, que el ámbito de consolidación de los datos del presente *Informe* (la Administración de cada Comunidad Autónoma, sus organismos autónomos y sus entidades gestoras de la Seguridad Social) no coincide con la definición de Administración Pública de las normas del Sistema Europeo de Cuentas (SEC-95), que es la que debe seguirse para valorar el cumplimiento de las leyes vigentes en materia de estabilidad presupuestaria. En este sentido, y en cumplimiento de la Ley orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley general de estabilidad presupuestaria, varias comuni-

1. El ahorro corriente es la diferencia entre los ingresos corrientes y los gastos de la misma naturaleza. Este ahorro representa la parte de los ingresos corrientes que pueden ser utilizados para la financiación de los gastos de capital.

El déficit no financiero se obtiene como resultado de añadir al ahorro corriente la diferencia entre los ingresos y los gastos de capital y representa la necesidad de recursos para cubrir la totalidad de los gastos no financieros o, también, el importe de recursos necesario para financiar las inversiones que no pueden cubrirse ni con ahorro corriente ni con ingresos de capital.

En definitiva, la cuenta financiera muestra las fuentes de financiación de los gastos de capital: el ahorro corriente, las transferencias de capital y el déficit no financiero. Además, si al total de déficit no financiero se añade la variación neta de activos financieros, se obtiene el endeudamiento neto o necesidad de financiación. Este endeudamiento más la previsión de amortizaciones de la deuda es el endeudamiento en términos brutos que consta en el capítulo 9 de las previsiones de ingresos.

dades autónomas (Cataluña, Galicia, la Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha, Castilla y León y Canarias) aprobaron sus presupuestos para el 2006 en el marco de sus respectivos planes económico-financieros de saneamiento.

Normativa presupuestaria y financiera aprobada durante el año 2006

Leyes de presupuestos para el 2007

Todas las comunidades autónomas, salvo Cataluña que celebró elecciones autonómicas en el mes de noviembre de 2006, han aprobado sus leyes de presupuestos para el 2007.

Desde un punto de vista estrictamente formal, Islas Baleares (con una ley de apenas 17 artículos, 4 disposiciones adicionales, 1 disposición derogatoria y 2 disposiciones finales) y Canarias (con una ley de 62 artículos, 41 disposiciones adicionales, 4 disposiciones transitorias y 2 finales) se sitúan en los extremos opuestos en cuanto a extensión y contenidos. Por otra parte, la mayor extensión de las leyes suele obedecer a la inclusión de materias de carácter no estrictamente presupuestario, especialmente en lo que al ámbito de la contratación administrativa se refiere o en relación con el procedimiento de concesión de subvenciones, por no hacer referencia a casos más llamativos como determinadas regulaciones de la ley cántabra de presupuestos relativas al régimen de competencias para el nombramiento de profesores de religión o a la adopción de determinadas medidas de igualdad de género.

En el apartado dedicado a la fijación de las retribuciones del sector público, por décimo año consecutivo se aprueba, ya sea directamente, ya sea por remisión a la ley de presupuestos generales del Estado, el incremento retributivo de los altos cargos y del conjunto de los trabajadores del sector público –nuevamente del 2%, igual que en los ejercicios anteriores–. Estas previsiones se suelen acompañar, como en ejercicios precedentes, de la creación de determinados fondos complementarios de acción social en algunas comunidades o de fondos adicionales de modernización y mejora de la función pública.

En relación al apartado dedicado a las normas y procedimientos de gestión presupuestaria, además de la regulación de materias como subvenciones y contratos a las que ya se ha hecho mención, se siguen incluyendo disposiciones claramente organizativas o de procedimiento y regulaciones referentes a los distintos fondos de cooperación local, que incluyen normas de distribución y gestión de los mismos, así como determinadas regulaciones sobre gestión de las ayudas de los fondos europeos.

Como en ejercicios anteriores, y en el apartado de normas sobre operaciones financieras, la ley andaluza ha vuelto a autorizar al Gobierno para incrementar el límite de endeudamiento fijado en la propia ley en el supuesto de que por el Gobierno del Estado se revisara el objetivo de estabilidad presupuestaria. En el mismo apartado, hay que destacar que la Comunidad de Madrid no incluye ninguna autorización de avales y, como aspecto negativo, la confusa regulación que, en materia de avales, incluye la Ley de presupuestos de Cantabria.

En el capítulo de normas tributarias, diversas comunidades (Aragón, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, Galicia y Navarra) incluyen diversas normas sobre tributación medioambiental, mientras que otras comunidades (Extremadura, La Rioja) incorporan normas sobre otros tributos propios. Todas ellas se examinarán en el apartado de este *Informe* dedicado a las leyes tributarias.

Del mismo modo, y al igual que en el ejercicio anterior, tanto en la ley canaria de presupuestos, como en la ley gallega se incluyen determinadas disposiciones en relación con diversos tributos cedidos, que también se examinarán más adelante.

Para concluir el apartado de normas tributarias, y respecto de las tasas de cuantía fija, la mayoría de las comunidades incrementan los importes exigibles en el 2006 para el 2007 en un 2%, salvo Asturias y La Rioja (en las que el incremento es del 3%) e Islas Baleares (cuyo incremento se vincula al del IPC). En cambio, Navarra y País Vasco no contemplan incremento.

Hay que destacar también que, como en ejercicios anteriores, Cantabria no incluye normas tributarias en su ley de presupuestos para el 2006. Tampoco aparecen normas tributarias en la ley vasca.

Del resto de contenidos de las leyes presupuestarias merecen atención las disposiciones sociales (sobre el ingreso mínimo de inserción, salario social básico y sobre actuaciones de solidaridad, cooperación al desarrollo y ayuda a países desfavorecidos) que aparecen en algunas de ellas.

Como en años precedentes, se incluye en la Ley extremeña una encomienda de gestión de la Junta a la empresa estatal TRAGSA mediante convenio para la realización de determinados trabajos. La reiteración de esta disposición, sin cambios sustanciales, merece una severa crítica por cuanto parece olvidar la evolución de la jurisprudencia comunitaria de contratos e incluso de la legislación española en relación con los denominados contratos «in house».

En el ámbito laboral, las leyes cántabra, extremeña y madrileña reiteran las prohibiciones de contratar empresas de trabajo temporal para resolver necesidades laborales de las respectivas Administraciones.

Como en años anteriores, cabe señalar la previsión específica contenida en la ley asturiana, que establece expresamente la vigencia exclusivamente anual de las disposiciones de la ley de presupuestos, o en las leyes andaluza y gallega, que declaran la vigencia indefinida de algunas disposiciones de la ley (en Andalucía, las relativas a modificaciones de las leyes de hacienda y patrimonio; en Galicia, las relativas a determinadas normas tributarias). También hay que citar la regulación de la ley de Castilla y León que sigue declarando supletorias de su ley de presupuestos, no solo la Ley General Presupuestaria 47/2003, de 26 de noviembre, sino también la Ley de Presupuestos Generales del Estado del ejercicio.

Leyes de crédito extraordinario y de suplemento de crédito

Dos han sido las leyes de crédito extraordinario aprobadas durante el año 2006. En cambio solo se ha aprobado una ley de suplemento de crédito. Las leyes que contienen a la vez créditos extraordinarios y suplementos de crédito son tres.

Las leyes de crédito extraordinario corresponden a Aragón y Navarra. La Ley aragonesa está destinada a cubrir los daños y perjuicios ocasionados como consecuencia de la catástrofe de Biescas de agosto de 1996 y la ley navarra pretende financiar diversas necesidades presupuestarias surgidas en el Departamento de Economía y Hacienda.

La ley de suplemento de crédito corresponde a Cantabria y tenía por objeto la financiación de ayudas para paliar los efectos de la sequía del año 2005.

Las tres leyes que aprueban a la vez créditos extraordinarios y suplementos de crédito corresponden a Canarias, Cataluña y Extremadura. En el primer caso se trata de 13 créditos extraordinarios y 2 suplementos de crédito para hacer frente a diversas necesidades de diferentes departamentos; en el caso de Cataluña, el suplemento de crédito está destinado a cubrir los gastos de las elecciones al Parlamento y el crédito extraordinario a financiar la inversión destinada a completar la ampliación de la Feria de Barcelona. En el caso de Extremadura, se trata de poder atender nuevas necesidades de gasto no contempladas en los Presupuestos Generales de la Comunidad.

Leyes de acompañamiento y leyes específicas en materia de tributos

En el 2006 son 8 las leyes que se pueden agrupar bajo la denominación de «leyes de acompañamiento». Se trata de las siguientes leyes:

- Ley asturiana 11/2006, de 27 de diciembre, de medidas presupuestarias, administrativas y tributarias de acompañamiento a los Presupuestos Generales para 2007.
- Ley cántabra 19/2006, de 26 de diciembre, de medidas fiscales y de contenido financiero.
- Ley castellano-leonesa 15/2006, de 28 de diciembre, de medidas financieras.
- Ley valenciana 10/2006, de 26 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat.
- Ley balear 25/2006, de 27 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas.
- Ley riojana 11/2006, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas para el año 2007.
- Ley madrileña 4/2006, de 22 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas.
- Ley murciana 12/2006, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social para el año 2007.

Estas leyes de acompañamiento incluyen medidas tributarias y, en concreto, normas en materia de tributos cedidos en ejercicio de la capacidad normativa conferida a las comunidades autónomas por el nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común aprobado en el año 2001 y, en

particular, por las leyes reguladoras del régimen de cesión de tributos del Estado a cada una de ellas.

Pero hay que indicar también que, como viene sucediendo en los últimos ejercicios, diversas comunidades autónomas han aprobado a finales del año 2006, con vigencia a partir del 2007, leyes tributarias específicas en las que se han incluido normas sobre tributos cedidos y tributos propios. Las leyes estrictamente tributarias han sido:

- Ley andaluza 12/2006, de 27 de diciembre, sobre fiscalidad complementaria del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- Ley aragonesa 19/2006, de 29 de diciembre, de medidas tributarias de la Comunidad Autónoma de Aragón.
- Ley canaria 9/2006, de 11 de diciembre, tributaria de la Comunidad Autónoma de Canarias.
- Ley cántabra 5/2006, de 25 de mayo, de medidas urgentes de carácter fiscal.
- Ley castellano-manchega 10/2006, de 21 de diciembre, por la que se modifica la Ley 17/2005, de 29 de diciembre, de medidas en materia de tributos cedidos.
- Ley balear 22/2006, de 19 de diciembre, de reforma del impuesto sobre sucesiones y donaciones.
- Ley murciana 4/2006, de 26 de mayo, de establecimiento de una bonificación autonómica en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados para determinadas operaciones realizadas por las comunidades de usuarios de agua de la Región de Murcia.
- Ley murciana 5/2006, de 16 de junio, de modificación de la Ley 4/2003, de 10 de abril, de regulación de los tipos aplicables en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados a las viviendas acogidas al Plan de Vivienda Joven de la Región de Murcia.

A estas leyes habría que añadir las leyes forales de Navarra 13/2006, de 11 de diciembre, que modifica la Ley foral 22/1998, de 30 de diciembre, del IRPF, y 18/2006, de 27 de diciembre, de modificación de diversos impuestos y otras medidas tributarias.

Igualmente, hay que tener en cuenta tres leyes más que incluyen determinados contenidos tributarios. Se trata de la Ley aragonesa 5/2006, de 22 de junio, de tasas y precios públicos y de las leyes vascas 1/2006, de 23 de junio, de aguas (que incluye la creación de un canon del agua) y 3/2006, de 29 de septiembre, de modificación de la Ley de tasas y precios públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de la Ley de principios ordenadores de la Hacienda General del País Vasco.

Por último, debe recordarse también que algunas comunidades (Castilla y León y Extremadura) han aprobado textos refundidos de sus disposiciones legales sobre tributos: Castilla y León, solo para tributos cedidos (Decreto Legislativo 1/2006, de 25 de mayo) y Extremadura, tanto para tributos cedidos como propios (Decretos Legislativos 1 y 2/2006, ambos de 12 de diciembre).

El análisis del conjunto de normas tributarias incluidas tanto en las leyes de acompañamiento como en las leyes singularmente dedicadas a la regulación de los tributos obliga a una primera distinción, para separar las disposiciones relativas a los tributos cedidos de las relativas a los tributos propios.

A) Normas sobre tributos cedidos

En relación con el IRPF, y como viene siendo habitual, las diversas normas autonómicas recaen casi exclusivamente sobre el ámbito de las deducciones. Se trata básicamente del establecimiento, el mantenimiento o la actualización de diversas deducciones vinculadas a la concurrencia de determinadas circunstancias personales, familiares o en función de inversiones no empresariales y por aplicación de renta. Solo Aragón y Extremadura no disponen de normas en IRPF.

Los ámbitos preferentes de actuación en materia de deducciones del citado impuesto siguen siendo los habituales: el vinculado a la familia (nacimiento o adopción de hijos, adopción internacional de hijos, cuidado de hijos menores y gastos de guardería, viudedad, acogimiento no remunerado de personas mayores y de discapacitados, familias numerosas); el vinculado a la vivienda (a su adquisición, adecuación y rehabilitación y a su alquiler) y, en particular, a la vivienda para jóvenes; el vinculado a determinadas donaciones a favor de fundaciones culturales, asistenciales, deportivas o análogas y a determinados fondos para recuperación del patrimonio histórico-artístico o para la defensa y conservación del medio ambiente y, por último, el vinculado al fomento del autoempleo de mujeres y jóvenes.

Más allá de lo que es el ámbito de las deducciones, es la Comunidad de Madrid la que ha introducido la novedad más relevante, con la rebaja de un punto en el tramo autonómico del IRPF, repartido entre los cuatro tramos del impuesto.

Algunas comunidades han establecido o modificado el mínimo exento del Impuesto sobre el Patrimonio: en concreto, Canarias ha procedido a dicha modificación para fijar un mínimo exento general de 120.000 euros y de 400.000 euros para personas con discapacidad superior al 65%, mientras que Cantabria se ha limitado a introducir una corrección de un error observado en la escala de tipos de gravamen a aplicar en función de la base liquidable. Por su parte, la Comunidad de Madrid ha mantenido los mínimos exentos establecidos para 2006.

Todas las comunidades, salvo Cantabria y Extremadura, han introducido también disposiciones en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. En la mayoría de los casos se trata de reducciones en la base imponible o de deducciones o bonificaciones en la cuota tributaria en función de la concurrencia de determinadas circunstancias: reducciones por adquisiciones «mortis causa» por sujetos pasivos discapacitados, por adquisiciones «mortis causa» e «intervivos» de empresas individuales, negocios profesionales o participaciones en entidades, por donaciones para adquirir o rehabilitar la vivienda habitual o directamente por donaciones de vivienda habitual para descendientes y, en particular, reducciones o bonificaciones por adquisiciones «mortis causa» en función del parentesco con el causante.

Como es sabido y se ha comentado en anteriores *Informes*, la laminación del

impuesto en lo que afecta a las sucesiones en el entorno familiar más próximo (ascendientes, descendientes y cónyuges) está ya muy extendida en determinadas comunidades (Castilla y León, Comunidad Valenciana, Islas Baleares, Madrid, Murcia) siguiendo la estela trazada hace ya algunos años por Cantabria y La Rioja. Las novedades principales en este impuesto afectan ahora al capítulo de las donaciones. A la política de bonificaciones iniciada el año pasado por la Comunidad de Madrid (del 99% en la cuota tributaria derivada de las adquisiciones «inter vivos» por los sujetos pasivos de los grupos I y II de parentesco) se ha sumado este año, aunque con algunos límites en función del importe de la donación y del patrimonio preexistente del donatario, la Comunidad Valenciana en lo que parece una nueva ofensiva tendente a la supresión definitiva de este impuesto.

Salvo Andalucía, Aragón, Asturias, Cantabria, Castilla-La Mancha y Extremadura, que no tienen previsiones al respecto, el resto de comunidades ha orientado su actuación en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados a la fijación de tipos reducidos para determinadas operaciones: así, para la adquisición de inmuebles destinados a vivienda habitual por jóvenes, minusválidos o familias numerosas o que sirvan para sede o centro de trabajo o para la transmisión de viviendas protegidas y para escrituras y actos que documenten transmisiones de viviendas de carácter habitual o de protección oficial, en especial para jóvenes. Destacan en la fijación de tipos reducidos en este ejercicio Islas Baleares (para jóvenes, para discapacitados, para familias numerosas), Galicia (para discapacitados) y La Rioja (para jóvenes).

Por lo que a los tributos sobre el juego se refiere, hay que señalar que prácticamente todas las comunidades (salvo Aragón, Canarias, Castilla-La Mancha y La Rioja) incluyen en sus leyes normas diversas en relación con la tasa fiscal sobre el juego, con modificaciones de los tipos tributarios y de las cuotas fijas de dicha tasa y otras disposiciones. Como caso particular, hay que citar la supresión del impuesto sobre el juego del bingo de Andalucía, que contrasta con las regulaciones sobre la nueva modalidad del bingo electrónico en Castilla y León y Madrid.

Por último, hay que destacar la profusión de normas de gestión tributaria dictadas al amparo de la capacidad normativa que el sistema de financiación vigente otorga a las Comunidades Autónomas en este ámbito: destaca en este apartado de manera especial Canarias con un amplio abanico de normas sobre gestión de los Impuestos sobre Sucesiones y Donaciones y sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, aunque hay que anotar también disposiciones de gestión en comunidades como Aragón, Islas Baleares o Murcia (especialmente, sobre fomento de la presentación de declaraciones por vía telemática, sobre obligaciones de suministro de información de notarios, registradores de la propiedad y mercantiles, sobre comprobación de valores y tasaciones periciales contradictorias).

Finalmente, hay que aplaudir la decisión de la ley aragonesa de medidas tributarias de publicar como anexo a dicha ley un texto actualizado de las disposiciones dictadas por la Comunidad en materia de tributos cedidos y de tasas.

Las normas sobre tributos cedidos incluidas en las diversas leyes autonómicas pueden seguirse esquemáticamente en el cuadro de las páginas siguientes.

NORMAS SOBRE TRIBUTOS CEDIDOS INCLUIDAS EN LEYES AUTONÓMICAS

COMUNIDADES	IRPF	SUCESIONES Y DONACIONES	TRANSMISIONES PATRIMONIALES Y AJD	TRIBUTOS SOBRE EL JUEGO	OTROS TRIBUTOS Y NORMAS DE GESTIÓN
ANDALUCÍA	Deducciones: <ul style="list-style-type: none"> • Para madre o padre de familia monoparental y, en su caso, con ascendientes mayores de 75 años. • Por asistencia a personas con discapacidad. • Por inversión en vivienda habitual que tenga la consideración de protegida y por las personas jóvenes. • Por cantidades invertidas por el arrendatario en el alquiler de vivienda habitual. • Por adopción de hijos en el ámbito internacional. • Para contribuyentes con discapacidad. 	Reducciones: <ul style="list-style-type: none"> • Por adquisición mortis causa de empresas individuales, negocios profesionales y participaciones en entidades. 		Tasa fiscal sobre los juegos de suerte, envite o azar: <ul style="list-style-type: none"> • Deflactación de la tarifa vigente en la modalidad de casinos de juego (IPC-Andalucía) • Supresión del impuesto sobre el juego y el bingo. 	
ARAGÓN		Reducciones: <ul style="list-style-type: none"> • Por la adquisición mortis causa a favor del cónyuge y de los descendientes. • Por la adquisición inter vivos de empresas individuales o negocios profesionales. • Por la donación en dinero para la adquisición de la primera vivienda habitual de descendientes. 			<ul style="list-style-type: none"> • Modificación de los plazos para interponer distintos recursos y reclamaciones por el contribuyente. • Publicación del texto actualizado de las disposiciones dictadas por la Comunidad Autónoma en materia de tributos cedidos.
ASTURIAS	Deducciones: <ul style="list-style-type: none"> • Actualización de las cuantías de deducciones por acogimiento no remunerado de mayores de 65 años; por adquisición o adecuación de vivienda habitual para contribuyentes discapacitados; 	Bonificaciones y reducciones: <ul style="list-style-type: none"> • Para contribuyentes del grupo II de parentesco y personas discapacitadas aplicable en transmisiones mortis causa. • Por adquisiciones mortis causa, en función de la cuan- 		Tasa fiscal sobre los juegos de suerte, envite o azar: <ul style="list-style-type: none"> • Modificación de las cuotas fijas de máquinas recreativas y de azar de los tipos «B» y «C». 	

NORMAS SOBRE TRIBUTOS CEDIDOS INCLUIDAS EN LEYES AUTONÓMICAS

COMUNIDADES	IRPF	SUCESIONES Y DONACIONES	TRANSMISIONES PATRIMONIALES Y AJD	TRIBUTOS SOBRE EL JUEGO	OTROS TRIBUTOS Y NORMAS DE GESTIÓN
	<p>por adquisición o adecuación de vivienda habitual para contribuyentes con los que convivan sus cónyuges, ascendientes o descendientes discapacitados; por inversión en vivienda habitual protegida; por arrendamiento de vivienda habitual; para el fomento del autoempleo de las mujeres y jóvenes emprendedores; para el fomento del autoempleo; y por donación de fincas rústicas a favor del Principado de Asturias.</p>	<p>tía del patrimonio preexistente.</p>			
CANARIAS	<ul style="list-style-type: none"> • Modificación de la regulación de las deducciones por: gastos de estudios; nacimiento o adopción de hijos; gastos de guardería; familia numerosa; inversión en vivienda habitual; alquiler de vivienda habitual. 	<p>Reducciones y bonificaciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • En adquisiciones «mortis causa» y en adquisiciones por personas con minusvalía. • Bonificación propia para la transmisión inter vivos del pleno dominio o del derecho de usufructo de la vivienda habitual del transmitente. 	<p>TP y AJD:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Modificación del tipo de gravamen reducido aplicable en la adquisición de vivienda habitual por minusválidos. 		<p>Impuesto sobre el Patrimonio:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Modificación del mínimo exento general y del mínimo exento para personas con discapacidad. • Normas para la aplicación de los tributos cedidos y obligaciones formales de suministro de información tributaria. <p>ISD:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Modificación del requisito de permanencia de la adquisición mortis causa de la vivienda habitual de la persona fallecida. • Presentación telemática de las escrituras públicas en relación con las obligaciones tributarias de los sujetos pasivos.

					<ul style="list-style-type: none"> • Fijación del plazo de presentación de autoliquidaciones en determinados hechos imposables. <p>TP y AJD:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Presentación telemática de las escrituras públicas en relación con las obligaciones tributarias de los sujetos pasivos. • Fijación del plazo de presentación de autoliquidaciones en determinados hechos imposables. • Fijación de requisitos formales de aplicación del tipo reducido en la adquisición de vivienda habitual <p>Normas para la aplicación de los tributos cedidos: En relación con el ISD, el ITPAJD y con las deducciones autonómicas del IRPF, los miembros de las parejas de hecho tienen la asimilación a los cónyuges, excepto en la tributación conjunta respecto al tramo autonómico del IRPF.</p> <p>Habilitación para la modificación de determinados elementos tributarios por leyes de presupuestos</p>
CANTABRIA	Inclusión de las fundaciones deportivas dentro de las deducciones autonómicas por donativos a fundaciones.		<p>Tasa fiscal sobre los juegos de suerte, envite o azar:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Modificación de las cuotas fijas como consecuencia de la introducción de nuevas máquinas de tipo «C» que permiten jugar de manera simultánea a varios jugadores. 		<p>Impuesto sobre el Patrimonio:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Corrección error en la escala de tipos de gravamen a aplicar en función de la cuantía de la base liquidable.

COMUNIDADES	IRPF	SUCESIONES Y DONACIONES	TRANSMISIONES PATRIMONIALES Y AJD	TRIBUTOS SOBRE EL JUEGO	OTROS TRIBUTOS Y NORMAS DE GESTIÓN
CASTILLA Y LEÓN	<p>Deducciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Por familia numerosa. • Por nacimiento o adopción de hijos. • Por adopción internacional. • Por el cuidado de hijos menores. • Por alquiler de vivienda habitual. • Para contribuyentes residentes de 65 años o más afectados por minusvalía. • Para el fomento del autoempleo de las mujeres y los jóvenes. 	<p>Reducciones y bonificaciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reducción en las adquisiciones de empresas individuales, negocios profesionales y participaciones en entidades. • Bonificación en la cuota del 99% para descendientes o adoptados, cónyuges, ascendientes o adoptantes del causante. • Reducción en las donaciones de explotaciones agrarias. • Reducción en las donaciones de empresas individuales, negocios profesionales y participaciones en entidades. • Reducciones en la donación a descendientes de cantidades destinadas a la adquisición de la primera vivienda que vaya a constituir su residencia habitual. • Reducción en la donación de vivienda habitual a descendientes. 	<p>TP y AJD:</p> <p>Tipos reducidos en escrituras y actas notariales para la adquisición de inmuebles que vayan a constituir la vivienda habitual.</p>	<p>Tasa Fiscal sobre el Juego:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Modificación de la regulación de la tarifa de casinos y del tipo impositivo del bingo electrónico. 	
CASTILLA-LA MANCHA	<p>Deducciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Por nacimiento o adopción de hijos. • Por discapacidad de los contribuyentes y de sus ascendientes o descendientes. • Por donativos al Fondo Castellano-Manchego de Cooperación. • Para contribuyentes mayores de 75 años. • Para contribuyentes que convivan con ascendientes mayores de 75 años. 	<p>Reducciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Por adquisiciones «mortis causa» de empresa individual, negocio profesional o participaciones en entidades. 			

	Normas comunes para la aplicación de las deducciones.				
COMUNIDAD VALENCIANA	<p>Deducciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Incremento general de los importes fijos y de los límites de renta máxima para la aplicación de diversas deducciones. • Nueva deducción por conciliación del trabajo de las madres con la vida familiar, aplicable por cada hijo mayor de tres años y menor de cinco años. 	<p>Reducciones y bonificaciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bonificación en la cuota del 99% en adquisiciones mortis causa por los descendientes, cualquiera que sea su edad, por los ascendientes o por el cónyuge causante. • Modificación de la reducción de la base imponible en adquisiciones mortis causa por discapacitados. • Reducción por adquisición mortis causa de empresa agrícola. • Bonificaciones fiscales en donaciones entre padres e hijos, para donatarios con un patrimonio de hasta 2.000.000 de euros. • Modificación de la reducción de la base imponible en adquisiciones inter vivos por discapacitados. • Reducción por adquisición inter vivos de empresa agrícola. 	<p>TP y AJD:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Incremento general de la cuantía de los límites de renta máxima para la aplicación de los tipos reducidos en favor de las familias numerosas. 	<p>Tasa que grava los juegos de suerte, envite o azar:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reordenación de la tarifa del juego del bingo y fórmula de cuantificación de la cuota en el supuesto de máquinas automáticas tipo B multipuesto. 	
EXTREMADURA				<p>Tasa fiscal sobre el juego:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Modificación de la cuota aplicable de la Tasa Fiscal sobre el Juego relativa a las máquinas recreativas con premio o de azar. 	
GALICIA	<p>Deducciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fomento al autoempleo para hombres jóvenes y mujeres. • Modificación de diversas deducciones: por nacimiento o adopción de hijos; por familia numerosa; por cuidado de hijos menores; por sujetos pasivos minusválidos de 65 años 	<p>Reducciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Por donaciones a hijos y descendientes de dinero destinado a adquisición de primera vivienda habitual. 	<p>ITP:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tipo reducido para adquisiciones de viviendas para contribuyentes con determinada minusvalía. 	<p>Tasa sobre juegos de suerte, envite o azar:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Modificación de los tipos de gravamen y las cuotas fijas. 	

COMUNIDADES	IRPF	SUCESIONES Y DONACIONES	TRANSMISIONES PATRIMONIALES Y AJD	TRIBUTOS SOBRE EL JUEGO	OTROS TRIBUTOS Y NORMAS DE GESTIÓN
	o más que precisen ayuda; por gastos para nuevas tecnologías en el hogar.				
ISLAS BALEARES	Deducciones: <ul style="list-style-type: none"> • Por adopción de hijos. 	Reducciones y bonificaciones: <ul style="list-style-type: none"> • Reforma de la regulación aplicable en las adquisiciones mortis causa e inter vivos (reducciones; tarifa y cuota íntegra; bonificaciones y deducciones). 	TP: <ul style="list-style-type: none"> • Tipo de gravamen reducido para las adquisiciones de vivienda habitual de determinados colectivos. 	Tasa fiscal sobre el juego: <ul style="list-style-type: none"> • Deflactación de la escala de gravamen del juego en casinos. 	ISD: <ul style="list-style-type: none"> • Obligaciones formales específicas del impuesto. • Aplicación del derecho civil de las Islas Baleares. • Equiparación de las parejas de hecho en la aplicación del régimen jurídico en relación con las reducciones estatales y autonómicas, cuantías y coeficientes de patrimonio preexistente y bonificaciones y deducciones autonómicas Normas de gestión de ISD y sobre TP y AJD: <ul style="list-style-type: none"> • Posibilidad de presentación de una única declaración o autoliquidación cuando de un mismo documento se desprenda la existencia de varios hechos imposables y/o varios sujetos pasivos.
LA RIOJA	Deducciones: <ul style="list-style-type: none"> • Por nacimiento y adopción del segundo hijo o ulterior. • Por inversión en adquisición o rehabilitación en vivienda habitual en La Rioja para jóvenes con residencia habitual en la Comunidad Autónoma. • Por adquisición o rehabilitación de segunda vivienda en el medio rural. 	Reducciones: <ul style="list-style-type: none"> • En las adquisiciones mortis causa e inter vivos de empresas familiares, negocios profesionales y participación en entidades, asimilando los cónyuges con las parejas de hecho y a los descendientes y adoptados o ascendientes y adoptados con los sujetos de acogimiento familiar permanente o preadoptivo. 	TP y AJD: <ul style="list-style-type: none"> • Tipos reducidos para adquisición inmuebles que sirvan de sede o centro de trabajo. 		

	<ul style="list-style-type: none"> • Por inversión no empresarial en la adquisición de ordenadores personales de uso en el entorno doméstico. 	<ul style="list-style-type: none"> • Por donaciones de dinero de padres a hijos para la adquisición de vivienda habitual. • Por adquisición mortis causa de la vivienda habitual del causante. 			
MADRID	<p>Reducción del tramo autonómico</p> <p>Deducciones</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mantenimiento de las deducciones vigentes durante el año 2006, ampliando los límites de renta de los contribuyentes para su aplicación en función del IPC y estableciendo un límite específico para la deducción por donativos a fundaciones. 	<p>Reducciones y bonificaciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bonificación por adquisiciones «mortis causa» por descendientes, ascendientes y cónyuges. • Bonificación para las adquisiciones «inter vivos» por estos mismos parientes. 	<p>TP y AJD:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fijación de tipos impositivos aplicables a transmisiones de inmuebles en la modalidad «Transmisiones Patrimoniales Onerosas» y a los documentos notariales en la modalidad «Actos Jurídicos Documentados». 	<p>Tasa fiscal sobre el juego:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Regulación de la fiscalidad aplicable a la nueva modalidad de juego del bingo electrónico. 	<p>Impuesto sobre el Patrimonio:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mantenimiento de los mínimos exentos establecidos para el 2006.
MURCIA	<p>Deducciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Por adquisición de vivienda habitual por jóvenes. • Por gastos de guardería para hijos menores de tres años. • Por inversión en instalaciones de recursos energéticos renovables. • Por inversiones en dispositivos domésticos de ahorro de agua. 	<p>Reducciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Por adquisiciones «mortis causa» cuando incluya el valor de una empresa individual o negocio profesional radicado en la Región de Murcia. • Incremento de la limitación en la cuantía de la base imponible para la deducción en las adquisiciones «mortis causa» por descendientes y adoptados de veintiuno o más años, cónyuges, ascendientes y adoptantes. • Por transmisiones «inter vivos» aplicable a las empresas individuales o negocios profesionales radicados en la Región de Murcia. 	<p>TP y AJD:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bonificación autonómica para determinadas operaciones realizadas por las comunidades de usuarios de agua de la Región de Murcia con destino a la agricultura, aplicable también a las obras y adquisiciones realizadas por estas mismas comunidades de usuarios. • Regulación de los tipos aplicables a las viviendas acogidas al Plan de Vivienda Joven de Murcia. 	<p>Tasa fiscal sobre el juego:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Modificación de la regulación de la base imponible, tipos de gravamen y cuotas tributarias. 	<p>Normas de gestión:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Supresión de medios de comprobación de valores propios. • Posibilidad de establecer la obligatoriedad de la presentación telemática de determinados tipos de operaciones. • Posibilidad de fijar la remuneración máxima de los peritos terceros que interviengan en procedimientos de tasación pericial contradictoria.

Lógicamente, y para disponer de toda la normativa vigente, el cuadro de disposiciones normativas autonómicas sobre tributos cedidos ha de completarse con las normas incluidas en leyes presupuestarias, de acompañamiento o específicamente tributarias de los ejercicios anteriores que, por haber sido configuradas con vocación de permanencia y no haber sido modificadas después, conservan su vigencia.

B) Normas sobre tributos propios

En materia de tributos propios, hay que referirse, en primer lugar, al importante apartado de la tributación medioambiental. Alguna comunidad, como el País Vasco, ha creado un nuevo impuesto de carácter medioambiental: se trata de un canon del agua. Otras comunidades que ya habían creado un canon similar han introducido algunas modificaciones en el mismo (Andalucía y Asturias). No obstante, el resto de comunidades autónomas se han limitado a la fijación o modificación de las tarifas del canon de saneamiento. Así lo han hecho Aragón, Cantabria, Comunidad Valenciana, Galicia, La Rioja y Navarra. Por último, y en este mismo apartado, Andalucía ha modificado su impuesto sobre depósito de residuos radioactivos; Castilla-La Mancha, en su ley de presupuestos, ha fijado el tipo de gravamen del canon de aducción y el tipo del canon de depuración en la prestación del servicio de abastecimiento de agua en alta a diversos municipios, y Murcia ha introducido diversas modificaciones en el impuesto sobre vertidos de aguas litorales.

Respecto de otros tributos, nuevamente Extremadura incluye determinadas modificaciones de las medidas fiscales incluidas en la Ley 8/2002, de 14 de noviembre, de Reforma Fiscal de la Comunidad, que afectan al impuesto sobre los depósitos de las entidades de crédito y, en concreto, al establecimiento de las inversiones que se estiman de interés para dicho impuesto.

En relación con esta misma Comunidad, hay que anotar también que mediante Sentencia 179/2006, de 13 de junio, el Tribunal Constitucional ha declarado inconstitucional y nula la Ley de la Asamblea de Extremadura 7/1997, de 29 de mayo, de medidas fiscales sobre la producción y transporte de energía que incidían sobre el medio ambiente, estableciendo que el impuesto extremeño sobre instalaciones que inciden en el medio ambiente se había configurado como un impuesto sobre el patrimonio inmobiliario que grava la misma materia imponible que la del Impuesto municipal sobre Bienes Inmuebles, incurriendo por ello en la prohibición prevista en el apartado 3 del artículo 6 de la LOFCA.

La Rioja, por su parte, incluye en su ley de presupuestos, como en ejercicios anteriores, el recargo de las cuotas mínimas del Impuesto sobre Actividades Económicas (que vuelve a ser del 2%, como en ejercicios anteriores).

En lo que a tasas se refiere, hay que destacar también las disposiciones que la mayoría de leyes incluyen. Se trata, en unos casos, de disposiciones de modificación de tasas preexistentes (Aragón, Asturias, Cantabria, Islas Baleares, Madrid, Murcia, Navarra y País Vasco), pero también de creación de nuevas tasas (Aragón, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Islas Baleares y Navarra) e incluso de supresión (Islas Baleares, La Rioja y Madrid). Pueden seguirse las normas sobre tributos propios en el cuadro de la página siguiente.

NORMAS SOBRE TRIBUTOS PROPIOS INCLUIDAS EN LEYES AUTONÓMICAS

COMUNIDADES	TRIBUTACIÓN MEDIOAMBIENTAL	OTROS TRIBUTOS	TASAS
ANDALUCÍA	Impuesto sobre depósito de residuos radioactivos: modificación. Canon del agua: exención parcial en Málaga		
ARAGÓN	Canon de saneamiento: fijación de tarifa		Creación y modificación
ASTURIAS	Canon de agua: actualización de tipos de gravamen		Modificación
CANARIAS			Creación
CANTABRIA	Canon de saneamiento y depuración de aguas residuales: incremento		Creación y modificación
CASTILLA Y LEÓN			Creación
CASTILLA-LA MANCHA	Canon de aducción y canon de depuración en la prestación del servicio de abastecimiento de agua en alta: fijación de tipo de gravamen		
COMUNIDAD VALENCIANA	Canon de saneamiento: modificación de tarifas		
EXTREMADURA		Impuesto sobre los depósitos de las entidades de crédito: fijación de las inversiones de interés	
GALICIA	Canon de saneamiento: modificación del tipo de gravamen		
ISLAS BALEARES			Creación, modifica. y supresión
LA RIOJA	Canon de saneamiento: modificación	Impuesto sobre Actividades Económicas: recargo	Supresión
MADRID			Modificación y supresión
MURCIA	Impuesto sobre vertidos de aguas litorales: modificaciones		Modificación
NAVARRA	Canon de saneamiento: fijación de las tarifas		Modificación y creación
PAÍS VASCO	Canon del agua: creación		Modificación parcial de la Ley de Tasas

C) Contenidos no tributarios incluidos en leyes de acompañamiento

En relación con otros contenidos, hay que señalar que, con menor o mayor extensión según los casos, algunas de las leyes de acompañamiento contienen normas de adecuación de la normativa y de los procedimientos en relación a diferentes materias. Así, algunas leyes introducen modificaciones de diverso alcance en la regulación de las leyes de hacienda respectivas (Asturias y Comunidad Valenciana). Aparecen también disposiciones en materia de subvenciones (Castilla y León, Comunidad Valenciana, Madrid y Murcia), o respecto de la ordenación del sector público empresarial (Comunidad Valenciana y Madrid).

Otras leyes de carácter presupuestario o financiero

En primer término, hay que aludir a algunas leyes de desarrollo de previsiones de índole presupuestaria o, en general, relativas a las cuentas públicas. Así, en Navarra, mediante la Ley foral 1/2006, de 3 de marzo, se han aprobado las Cuentas Generales de 2004. Igualmente hay que destacar la Ley cántabra 2/2006, de 20 de marzo, de modificación puntual de la Ley de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma para 2006, para ajustar los importes de los módulos económicos de distribución de fondos públicos para el sostenimiento de centros concertados, y la Ley canaria 5/2006, de 5 de julio, de transferencia de créditos para la financiación a cuenta de las retribuciones complementarias del personal al servicio de la Administración de Justicia. Por último, hay que indicar también que Andalucía ha aprobado una ley específica para la concesión, con carácter extraordinario, al municipio de Marbella de un anticipo de tesorería reintegrable, para posibilitar su administración ordinaria, una vez disuelto su Ayuntamiento.

En otro orden de consideraciones, durante 2006 se han aprobado también nuevas leyes de hacienda autonómicas (en Canarias y en Cantabria) y se han modificado regulaciones preexistentes de leyes de hacienda anteriores (en Castilla y León, en Castilla-La Mancha y en el País Vasco).

En el capítulo de leyes autonómicas de subvenciones, Cantabria ha aprobado su propia ley de subvenciones (Ley 10/2006, de 17 de julio) y, en materia contractual, Navarra ha aprobado una ley foral de contratos públicos (Ley foral 6/2006, de 9 de junio) que, ante el ya notable retraso del Estado en este punto, transpone directamente la Directiva europea de contratos públicos de obras, suministros y servicios 2004/18/CE, de 31 de marzo de 2004, al derecho interno de dicha Comunidad.

Por otra parte, este año ha sido especialmente productivo en lo que a leyes generales de patrimonio se refiere. Hasta cuatro comunidades han aprobado la suya: Canarias, Cantabria, Castilla y León y País Vasco. Del mismo modo, se ha aprobado también una ley singular de autorización de venta de participaciones de una sociedad en Aragón.

En el ámbito institucional destacan la modificación de la Ley de la Sindicatura de Cuentas de Asturias (mediante Ley 3/2003, de 24 de marzo) y la nueva legislación del Consejo Económico y Social de Navarra (mediante la Ley foral 2/2006, de 9 de marzo). También hay que citar las regulaciones de las cámaras de

la propiedad urbana de Castilla y León y de la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Ibiza y Formentera.

Por otra parte, la inflación del sector público autonómico sigue imparable y el ejercicio de 2006 es una muestra del avance hacia una cada vez más clara opción de privatización de ese sector público. Sin hacer mención de las creadas mediante normas presupuestarias, el inventario de nuevas entidades es suficientemente ilustrativo: Andalucía (la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo, el Instituto Andaluz de Prevención de Riesgos Laborales y la empresa pública sanitaria Bajo Guadalquivir), Cantabria (la entidad pública empresarial Puertos de Cantabria), Castilla y León (el Instituto de la Juventud y la Sociedad Pública de Medio Ambiente de Castilla y León), Castilla-La Mancha (la empresa pública de Gestión Ambiental de Castilla-La Mancha, S.A. y el Instituto de Consumo de Castilla-La Mancha), Cataluña (la Agencia Catalana de la Juventud), la Comunidad Valenciana (la entidad de derecho público Consejo Valenciano del Deporte y la Agencia Valenciana de Evaluación y Prospectiva), Islas Baleares (el Consorcio de Transportes de Mallorca), La Rioja (la Agencia del Conocimiento y la Tecnología y el Instituto de Estudios Riojano), Murcia (el Instituto Murciano de Acción Social, la entidad pública del Transporte de la Región y el Instituto de Fomento de la Región).

Otro ámbito de regulación notable ha sido el de las cooperativas, con leyes generales en Murcia, Extremadura y Navarra. Además, Navarra también y el País Vasco han aprobado leyes específicas de modificación de leyes anteriores.

Por último, y en otras esferas de la acción administrativa, hay que destacar algunas leyes sobre infraestructuras (Navarra, con la aprobación del Plan Especial de Infraestructuras locales para el período 2006-2008; Cataluña, con la aprobación de una ley de infraestructuras y servicios de transporte ferroviario); sobre prestaciones sociales de carácter económico (Cataluña); sobre cajas de ahorro (Cataluña también) o en el ámbito del comercio (Extremadura, con el establecimiento de una licencia comercial específica para establecimientos comerciales de descuento duro) y en el de la cooperación al desarrollo (con dos leyes generales en Asturias y Castilla y León).

Normas reglamentarias

La producción reglamentaria de las Comunidades Autónomas en materia económica y financiera en el año 2006 incluye, como es habitual, un amplio repertorio de disposiciones reguladoras de medidas de fomento y, en menor número, normas de desarrollo o complemento de las leyes generales de hacienda o de presupuesto del ejercicio o de leyes sectoriales específicas y reglamentos de carácter tributario.

En el primer ámbito, hay que citar las normas que afectan al fomento de las actividades y sectores tradicionales de actuación autonómica: agricultura, economía social, familia, suelo, servicios sociales, transportes, turismo, vivienda, etc. Destaca también en este ejercicio la producción reglamentaria de diversas Comunidades Autónomas (Canarias, Comunidad Valenciana, Murcia) para adaptar la normativa autonómica al nuevo Plan Estatal de la Vivienda 2005-2008.

Respecto de los reglamentos de desarrollo presupuestario o de leyes sectoriales específicas cabe mencionar desde decretos de autorización para la emisión o contratación de deuda pública (Comunidad Valenciana) hasta disposiciones sobre fiscalización previa limitada y sobre exclusión de intervención previa en determinados expedientes de gastos (Canarias, Castilla y León, Comunidad Valenciana) pasando por disposiciones de constitución del organismo pagador de los fondos europeos agrarios (Comunidad Valenciana, Galicia, País Vasco). Adicionalmente, hay que anotar los diversos reglamentos relativos a las haciendas locales (Fondo Local de Aragón, Fondo Canario de Financiación Municipal, etc.).

Finalmente, merecen atención algunas disposiciones reglamentarias sobre diversos juegos (bingo, casinos, máquinas recreativas y de azar) en la Comunidad Valenciana y determinados reglamentos en Canarias sobre gestión del sistema automatizado del sistema tributario y sobre gestión de las operaciones de importación y exportación relativos a tributos del régimen económico y fiscal de Canarias.

La liquidación de los presupuestos de las Comunidades Autónomas para 2003

La ejecución presupuestaria de las comunidades autónomas en el 2003 se caracteriza por ser la primera anualidad completa desde la constitución del Estado autonómico que se realiza en un contexto de práctica homogeneidad competencial, una vez finalizados en todas las comunidades autónomas los traspasos de gran magnitud presupuestaria correspondientes a los tres pilares del Estado del Bienestar (sanidad, educación y servicios sociales).

Los presupuestos de las comunidades autónomas para el año 2003 ascendieron, en términos consolidados, a un importe de 105.516 millones de euros. Esta cifra incluye el total de ingresos y gastos de la Administración general de la Comunidad Autónoma, sus organismos autónomos y las entidades gestoras de la Seguridad Social. A efectos de homogeneización comparativa entre comunidades, y al igual que en anteriores *Informes*, no se incluyen los recursos que reciben las comunidades autónomas en concepto de participación de las corporaciones locales en los ingresos del Estado y que, posteriormente, a través del presupuesto de gastos, transfieren a los ayuntamientos y diputaciones de su territorio. En el ANEXO II de este *Informe* aparecen los datos de la liquidación que se van a comentar a continuación, distribuidos en 6 cuadros.

El cuadro 1 muestra que la ejecución de los presupuestos en el conjunto de comunidades autónomas ha dado como resultado unos importes más elevados que los previstos, tanto en el apartado de los ingresos (107.649 millones de euros), como en el de los gastos (106.539 millones). En términos por habitante, la hacienda autonómica representa de media unos 2.500 euros per capita, situándose este valor alrededor de los 2.450 euros en el conjunto de Comunidades de régimen común y en torno a los 3.400 euros en las Comunidades de régimen foral. Para las Comunidades de régimen común se diferencia entre las uniprovinciales (en las que el gobierno autonómico asume unas competencias y recursos que en las otras comunidades corresponden a las diputaciones) y las pluri-

provinciales, aunque esta distinción no es muy significativa cuantitativamente ya que los recursos por habitante en las Comunidades uniprovinciales van desde los 2.086 euros de Madrid a los 2.946 de Cantabria y en las pluriprovinciales los valores mínimos y máximos per cápita se sitúan en los 2.129 euros en la Comunidad Valenciana y los 3.351 de Extremadura, ambos superiores a los de las Comunidades uniprovinciales.

En el cuadro 1 también se puede observar la tasa de crecimiento de los derechos liquidados (de un 9% respecto de los del año anterior en el conjunto de comunidades) y la de las obligaciones reconocidas (de un 8,6%). Las tasas de crecimiento difieren bastante entre las comunidades autónomas, ya que el hecho de que a lo largo del 2002 se fuera transfiriendo a diversas comunidades de forma progresiva una competencia como la sanidad o la circunstancia, de que tanto a lo largo del 2002 como del 2003, también se transfirieran otras competencias de menor importancia cuantitativa (por ejemplo, el INEM o los profesores de religión) hace que la comparación entre la totalidad de los años 2002 y 2003 no sea homogénea competencialmente en todas las comunidades autónomas. Así, mientras los gastos del 2003 crecen un 37,7% respecto de los del 2002 en las Islas Baleares, en Asturias solo aumentan un 1,5%.

Con respecto a los ingresos, el cuadro 2 muestra su desglose en los grupos siguientes: ingresos tributarios, transferencias corrientes y de capital, ingresos financieros y otros ingresos. La estructura de ingresos viene determinada según la comunidad autónoma se rija por el sistema foral de financiación o por el común. Dentro de las Comunidades de régimen común la estructura de ingresos viene determinada, en general, por el nivel de renta autonómico. Los principales recursos autonómicos son los ingresos tributarios y las transferencias corrientes.

Las Comunidades de régimen foral se financian principalmente a través de los tributos concertados que recaudan sus diputaciones, con la diferencia entre Navarra y País Vasco derivada de que Navarra, al ser uniprovincial, recauda ella misma los tributos concertados mientras que en el País Vasco son las tres Diputaciones Forales las que disponen de los tributos concertados y la Comunidad Autónoma se financia, básicamente, a través de transferencias procedentes de dichas Diputaciones. En el año 2003 las transferencias corrientes representaron un 89,7% de los ingresos de la Comunidad Autónoma en el País Vasco. En cambio, en Navarra, los ingresos tributarios fueron los que representaron un 93,8%.

En las Comunidades Autónomas de régimen común el peso relativo que los ingresos tributarios tienen en el total de recursos depende, en general, del nivel de renta de la comunidad, ya que a mayor renta per cápita mayor grado de ingresos tributarios y menor peso de las transferencias corrientes y viceversa, debido al funcionamiento intrínseco del modelo actual de financiación, dónde la Administración central (a través del fondo de suficiencia) transfiere una mayor proporción de recursos a las comunidades autónomas con menores ingresos tributarios. Así, mientras Extremadura se financia en un 64,5% a través de transferencias corrientes, en Madrid un 91,4% de los ingresos son de origen tributario.

Con respecto a las transferencias de capital, la mayor o menor importancia de éstas en el total de recursos depende, principalmente, de si se trata de comuni-

dades beneficiarias o no de los fondos de desarrollo destinados a las regiones con niveles de renta inferiores (esto es, el Fondo de Compensación Interterritorial y los Fondos Europeos). Así, mientras que las transferencias de capital suponen un 12,5% en los ingresos de Galicia, en Madrid solo significan un 1,1%.

Los ingresos financieros tienen una importancia relativa: del 4,3% en el total de los recursos autonómicos liquidados en el año 2003. Este porcentaje se ha reducido un punto respecto de la liquidación del año anterior. Entre comunidades, este porcentaje oscila entre el 0,9% de Navarra y el 7,5% de la Comunidad Valenciana.

En lo que se refiere a los gastos autonómicos, en el cuadro 3 se presentan las liquidaciones para el año 2003, separando los siguientes grupos: gastos de funcionamiento, transferencias corrientes, gastos de capital, carga financiera y otros gastos.

El conjunto de los gastos de funcionamiento y de las transferencias corrientes representa un 77,5% de los gastos autonómicos, pero hay que tener en cuenta que en algunas comunidades autónomas el sistema sanitario, por ejemplo, se articula fuera del ámbito de consolidación presupuestaria considerado (Administración general, organismos autónomos y entidades gestoras de la Seguridad Social). En estas comunidades el volumen de las transferencias corrientes hacia los demás entes será más elevado, mientras que los gastos de funcionamiento que figuran dentro del ámbito de consolidación serán menores. En el caso de Navarra también hay que tener en cuenta que el volumen de transferencias corrientes engloba la aportación autonómica al Estado y la financiación municipal.

Los gastos de capital representan en conjunto un 16,6% del total. Las diferencias entre comunidades autónomas se deben, en parte, a la disponibilidad de recursos para poder hacer frente a este tipo de gastos. Así, las comunidades beneficiarias de fondos de desarrollo (Fondo de Compensación Interterritorial y Fondos Europeos), que les aportan recursos para financiar específicamente proyectos de inversión, presentan, en general, unos gastos de capital relativamente más elevados. En valores absolutos destacan los importes ejecutados en el 2003 por Andalucía, Cataluña, Castilla y León y Galicia. No obstante, en el cómputo de la inversión autonómica realizada también habría que tener en cuenta el papel de las empresas públicas.

La carga financiera de la deuda disminuye medio punto su peso en el 2003 respecto del año anterior y se sitúa en un 4,9% del total de gastos autonómicos.

Por último, cabe decir que en un contexto de amplias necesidades de gasto autonómicas, el gasto por habitante finalmente realizado en las Comunidades de régimen común se encuentra bastante determinado por los recursos obtenidos en el modelo de financiación autonómica y, en menor grado, por las transferencias recibidas de otros niveles administrativos. Así, los gastos ejecutados por habitante oscilan entre los 2.044 euros de Madrid y los 3.313 euros per capita de Extremadura.

De la liquidación de los presupuestos puede deducirse la cuenta financiera (cuadro 4), que recoge el resultado de estas liquidaciones, mostrando el ahorro corriente, las operaciones de capital y el déficit o superávit no financiero. En el

conjunto de comunidades autónomas los gastos de capital se han financiado en un 63% con el ahorro y en un 42% con los ingresos de capital, obteniéndose un superávit que representa un 5% de los gastos de capital.

Por otro lado, los cuadros 4 y 5 muestran un resultado de la liquidación del año 2003 de 824 millones de euros de superávit no financiero en el conjunto de comunidades autónomas, presentando déficit cuatro comunidades solamente: Aragón, Comunidad Valenciana, Islas Baleares y La Rioja. No obstante, y con respecto a estos resultados, es importante recordar siempre que el ámbito de consolidación presupuestaria del presente *Informe* no coincide con la definición de administración pública que se establece en el marco legal de referencia a los efectos de cálculo del déficit no financiero autonómico (constituido por la Ley General de Estabilidad Presupuestaria y su Ley Orgánica complementaria, así como por las normas del Sistema Europeo de Cuentas). Las dos leyes en materia de estabilidad presupuestaria fueron aprobadas en el 2001 y son aplicables por primera vez en los presupuestos para el 2003. En este sentido, y al amparo de la normativa sobre estabilidad presupuestaria, Cataluña y la Comunidad Valenciana presentan un déficit no financiero en la ejecución presupuestaria del 2003 y, en cumplimiento de dicha normativa, han elaborado sendos planes económicos-financieros de saneamiento.

La última magnitud financiera a comentar es el endeudamiento neto o necesidad de financiación (cuadro 6). Destaca aquí el incremento del saldo vivo de la deuda que presentan la Comunidad Valenciana o el País Vasco con 156 y 124 euros por habitante de nueva deuda, respectivamente.

ANEXO I

MAGNITUDES PRESUPUESTARIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS PARA EL AÑO 2006

Criterios para el análisis de los presupuestos

Un análisis correcto de los presupuestos de las comunidades autónomas para 2006 ha de realizarse teniendo en cuenta los diversos sistemas de financiación existentes y las diferencias institucionales entre comunidades. En *Informes* anteriores se habían tenido en cuenta también las diferencias competenciales, pero a partir de los presupuestos del año 2003 (que reflejaban ya plenamente los traspasos en materia de sanidad de la Seguridad Social a las comunidades autónomas), esta tipología se ha simplificado puesto que los sucesivos acuerdos de traspaso de servicios a las comunidades autónomas han llevado a una práctica homogeneidad competencial.

Siguiendo la tipología de anteriores *Informes*, el análisis de los presupuestos de las comunidades autónomas para el año 2006 debe tener presentes las siguientes características.

Hay que seguir diferenciando las comunidades autónomas según su régimen de financiación: el foral y el común. La distinción es importante debido a que comporta diferencias sustanciales tanto en la estructura de los presupuestos de ingresos, como en el volumen de recursos disponibles

Con respecto a las Comunidades de régimen común, su marco normativo de financiación lo constituye la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) y, de manera específica, la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, que define el modelo de financiación vigente desde 2002. Por otra parte, y una vez asumidos los servicios sanitarios de la Seguridad Social en todas las comunidades, las diferencias competenciales señaladas en anteriores *Informes*, prácticamente han dejado de existir y, por tanto, sólo destacan las diferencias institucionales: esto es, la existencia de comunidades uniprovinciales y de comunidades pluriprovinciales. Las primeras, como ya se ha indicado, han absorbido la diputación provincial correspondiente, mientras que en las comunidades pluriprovinciales continúan existiendo estas administraciones provinciales. No obstante, dentro de este último grupo, se incluye la Comunidad de las Islas Baleares, puesto que, aún siendo uniprovincial, dispone de los Consejos Insulares, lo que permite asimilar su estructura de ingresos y gastos a la de una comunidad uniprovincial.

Dentro de las Comunidades forales hay que separar, a su vez, el País Vasco de Navarra, ya que de la misma forma que las demás comunidades uniprovinciales, Navarra ha absorbido su Diputación provincial, mientras que en el País Vasco continúan existiendo las tres Diputaciones forales. La distinción es relevante ya que son las Diputaciones forales las que recaudan los tributos concerta-

dos con el Estado y las que consecuentemente pagan el cupo o aportación. Por ello la Comunidad Foral de Navarra recauda directamente los tributos y paga la aportación al Estado, mientras que en la Comunidad Autónoma del País Vasco estas funciones las realizan las tres Diputaciones forales. Esta dinámica diferencial tiene el consecuente reflejo presupuestario.

Sobre la base de todas estas distinciones se establece la siguiente clasificación de comunidades autónomas:

COMUNIDADES DE RÉGIMEN COMÚN DE FINANCIACIÓN

Uniprovinciales

Asturias
Cantabria
La Rioja
Madrid
Murcia

Pluriprovinciales

Andalucía
Aragón
Canarias
Castilla-La Mancha
Castilla y León
Cataluña
Comunidad Valenciana
Extremadura
Galicia
Islas Baleares

COMUNIDADES DE RÉGIMEN FORAL DE FINANCIACIÓN

Navarra (uniprovincial)

País Vasco (pluriprovincial)

Además, y para la cabal interpretación de las magnitudes presupuestarias que constan en los cuadros, hay que tener en cuenta las precisiones siguientes:

- Se refieren a las cifras previstas y aprobadas por los respectivos Parlamentos autonómicos sobre los gastos que, como máximo, se pueden realizar y sobre los ingresos que se prevén liquidar.
- Las cifras se presentan en términos consolidados. Incluyen, por tanto, la administración de la comunidad autónoma y sus organismos autónomos. También, y para las comunidades donde existen, se incluyen las entidades gestoras de la Seguridad Social. Este ámbito difiere del considerado en las normas SEC-95 que definen el sector «Administraciones Públicas».
- Para conseguir una homogeneización de las cifras, se excluyen las transferencias a las corporaciones locales procedentes de su participación en los ingresos del Estado, ya que sólo algunas comunidades las incluyen en sus

presupuestos. Estas transferencias proceden de la Administración Central y la Administración de la Comunidad Autónoma las transfiere a sus corporaciones locales, de manera que sólo realiza una función de caja liquidadora de estos recursos.

- Las cifras para el año 2006 no presentan ningún tipo de particularidad a destacar que pueda comportar problemas de homogeneidad en las comparaciones de los presupuestos de este ejercicio respecto del anterior.

PRESUPUESTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS 2006-2005
(miles euros) (1)

	2006	2005	% Variación 06/05	euros/Hab. 2006
CA RÉGIMEN COMÚN	129.535.146	117.116.822	10,6	3.097
A) Uniprovinciales				
Asturias	3.669.584	3.384.555	8,4	3.408
Cantabria	2.083.647	1.868.128	11,5	3.668
La Rioja	1.112.975	980.971	13,5	3.633
Madrid	16.576.137	15.099.050	9,8	2.759
Murcia	3.654.315	3.293.442	11,0	2.667
B) Pluriprovinciales				
Andalucía	25.361.810	22.559.844	12,4	3.180
Aragón	4.802.612	4.262.790	12,7	3.759
Canarias	6.149.655	5.421.668	13,4	3.081
Castilla-La Mancha	6.930.624	6.253.066	10,8	3.587
Castilla y León	9.034.624	8.553.093	5,6	3.581
Cataluña	21.874.744	19.551.460	11,9	3.066
Comunidad Valenciana	11.850.011	10.769.763	10,0	2.465
Extremadura	4.538.761	4.131.017	9,9	4.178
Galicia	9.181.672	8.400.187	9,3	3.318
Islas Baleares	2.713.974	2.587.789	4,9	2.711
CA RÉGIMEN FORAL	11.011.056	10.285.481	7,1	4.025
Navarra	3.380.172	3.154.222	7,2	5.616
País Vasco	7.630.884	7.131.259	7,0	3.576
TOTAL	140.546.202	127.402.303	10,3	3.154

(1) No incluye las dotaciones destinadas a las corporaciones locales vía participación en los impuestos del Estado.

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda y elaboración propia

PRESUPUESTOS DE INGRESOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS PLURIPROVINCIALES.
AÑO 2006 (miles euros)

	Andalucía	Aragón	Canarias	Castilla- La Mancha	Castilla y León	Cataluña	Comunidad Valenciana	Extremadura	Galicia	Islas Baleares	Total
Impuestos directos	2.881.428	788.690	783.736	607.790	1.084.880	5.558.299	2.040.488	352.018	1.074.777	328.825	15.500.932
Impuestos indirectos	7.519.912	1.447.386	1.448.343	1.839.067	2.436.434	9.593.745	4.683.015	783.618	2.412.680	1.722.772	33.886.972
Tasas y otros ingresos	594.040	170.207	125.958	161.222	258.917	768.043	616.653	95.281	246.430	93.572	3.130.322
Transferencias corrientes	11.352.588	1.818.871	3.214.087	3.461.142	4.312.472	3.751.058	3.631.471	2.646.382	4.022.106	294.829	38.505.006
Ingresos patrimoniales	42.290	22.909	10.771	11.338	18.919	56.457	16.820	12.893	13.481	2.468	208.347
OPERACI. CORRIENTES	22.390.260	4.248.063	5.582.897	6.080.559	8.111.622	19.727.602	10.988.447	3.890.190	7.769.474	2.442.466	91.231.579
Enajenación de inversiones	20.015	32.000	6.500	62.789	121.419	0	107.625	9.223	72.404	0	431.975
Transferencias de capital	2.169.248	392.491	344.656	637.323	675.049	240.900	327.758	490.518	825.061	77.325	6.180.328
OPERACIONES DE CAPITAL	2.189.262	424.491	351.156	700.111	796.468	240.900	435.383	499.741	897.465	77.325	6.612.302
Activos financieros	9.153	5.558	4.636	7.101	6.931	121.383	600	31.670	665	190	187.888
Pasivos financieros	773.135	124.500	210.966	142.853	119.603	1.784.859	425.582	117.159	514.068	193.994	4.406.720
OPERACIONES FINANCIERAS	782.288	130.058	215.602	149.954	126.534	1.906.242	426.182	148.830	514.733	194.183	4.594.607
TOTAL	25.361.810	4.802.612	6.149.655	6.930.624	9.034.624	21.874.744	11.850.011	4.538.761	9.181.672	2.713.974	102.438.489

PRESUPUESTOS DE INGRESOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS PLURIPROVINCIALES.
AÑO 2006 (porcentajes)

	Andalucía	Aragón	Canarias	Castilla- La Mancha	Castilla y León	Comunidad			Galicia	Islas Baleares	Total
						Cataluña	Valenciana	Extremadura			
Impuestos directos	11,4	16,4	12,7	8,8	12,0	25,4	17,2	7,8	11,7	12,1	15,1
Impuestos indirectos	29,7	30,1	23,6	26,5	27,0	43,9	39,5	17,3	26,3	63,5	33,1
Tasas y otros ingresos	2,3	3,5	2,0	2,3	2,9	3,5	5,2	2,1	2,7	3,4	3,1
Transferencias corrientes	44,8	37,9	52,3	49,9	47,7	17,1	30,6	58,3	43,8	10,9	37,6
Ingresos patrimoniales	0,2	0,5	0,2	0,2	0,2	0,3	0,1	0,3	0,1	0,1	0,2
OPERACIONES CORRIENTES	88,3	88,5	90,8	87,7	89,8	90,2	92,7	85,7	84,6	90,0	89,1
Enajenación de inversiones	0,1	0,7	0,1	0,9	1,3	0,0	0,9	0,2	0,8	0,0	0,4
Transferencias de capital	8,6	8,2	5,6	9,2	7,5	1,1	2,8	10,8	9,0	2,8	6,0
OPERACIONES DE CAPITAL	8,6	8,8	5,7	10,1	8,8	1,1	3,7	11,0	9,8	2,8	6,5
Activos financieros	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,6	0,0	0,7	0,0	0,0	0,2
Pasivos financieros	3,0	2,6	3,4	2,1	1,3	8,2	3,6	2,6	5,6	7,1	4,3
OPERACIONES FINANCIERAS	3,1	2,7	3,5	2,2	1,4	8,7	3,6	3,3	5,6	7,2	4,5
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

**PRESUPUESTOS DE INGRESOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
FORALES. AÑO 2006 (miles euros)**

	Navarra	País Vasco	Total
Impuestos directos	1.588.723	0	1.588.723
Impuestos indirectos	1.540.113	6.800	1.546.913
Tasas y otros ingresos	64.932	60.588	125.520
Transferencias corrientes	40.776	7.173.948	7.214.725
Ingresos patrimoniales	52.103	25.993	78.096
OPERACIONES CORRIENTES	3.286.647	7.267.330	10.553.977
Enajenación de inversiones	18.516	900	19.416
Transferencias de capital	49.100	42.685	91.785
OPERACIONES DE CAPITAL	67.616	43.585	111.202
Activos financieros	25.909	63.036	88.945
Pasivos financieros	0	256.932	256.932
OPERACIONES FINANCIERAS	25.909	319.969	345.878
TOTAL	3.380.172	7.630.884	11.011.056

**PRESUPUESTOS DE INGRESOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
FORALES. AÑO 2006 (porcentajes)**

	Navarra	País Vasco	Total
Impuestos directos	47,0	0,0	14,4
Impuestos indirectos	45,6	0,1	14,0
Tasas y otros ingresos	1,9	0,8	1,1
Transferencias corrientes	1,2	94,0	65,5
Ingresos patrimoniales	1,5	0,3	0,7
OPERACIONES CORRIENTES	97,2	95,2	95,8
Enajenación de inversiones	0,5	0,0	0,2
Transferencias de capital	1,5	0,6	0,8
OPERACIONES DE CAPITAL	2,0	0,6	1,0
Activos financieros	0,8	0,8	0,8
Pasivos financieros	0,0	3,4	2,3
OPERACIONES FINANCIERAS	0,8	4,2	3,1
TOTAL	100,0	100,0	100,0

**PRESUPUESTOS DE GASTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
UNIPROVINCIALES. AÑO 2006 (euros/Hab.)**

	Asturias	Cantabria	La Rioja	Madrid	Murcia	Total
Remuneraciones personal	1.167	1.237	1.160	940	622	945
Bienes y servicios	474	440	490	514	108	444
Intereses	46	38	51	42	23	40
Transferencias corrientes	707	867	822	785	1.404	873
Fondo de contingencia	0	0	0	0	0	0
OPERACIONES CORRIENTES	2.394	2.581	2.523	2.281	2.158	2.302
Inversiones reales	527	612	660	210	245	291
Transferencias de capital	355	302	396	169	251	218
OPERACIONES DE CAPITAL	882	914	1.056	379	496	509
Activos financieros	50	57	15	38	1	34
Pasivos financieros	81	116	39	61	13	59
OPERACIONES FINANCIERAS	131	173	54	99	13	93
TOTAL	3.408	3.668	3.633	2.759	2.667	2.904

PRESUPUESTOS DE GASTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS PLURIPROVINCIALES.
AÑO 2006 (miles euros)

	Andalucía	Aragón	Canarias	Castilla- La Mancha	Castilla y León	Cataluña	Comunidad Valenciana	Extremadura	Galicia	Islas Baleares	Total
Remuneraciones personal	8.447.961	1.595.093	2.132.151	2.285.314	2.982.403	5.700.482	4.157.401	1.523.992	2.931.807	527.079	32.283.683
Bienes y servicios	2.691.709	550.396	1.129.088	731.890	900.096	5.760.094	1.893.181	423.852	1.167.471	66.990	15.314.765
Intereses	451.187	59.664	60.205	45.810	66.681	496.832	339.730	55.959	142.429	63.612	1.782.110
Transferencias corrientes	6.843.638	1.381.104	1.572.546	2.274.545	2.480.700	5.935.427	3.488.575	1.432.562	1.949.226	1.414.123	28.772.445
Fondo de contingencia	0	0	0	0	0	92.200	0	0	57.681	0	149.881
OPERACI. CORRIENTES	18.434.494	3.586.257	4.893.989	5.337.559	6.429.880	17.985.035	9.878.886	3.436.365	6.248.613	2.071.804	78.302.885
Inversiones reales	2.469.151	514.441	648.791	797.026	1.398.548	1.610.767	892.621	668.092	1.206.226	275.824	10.481.486
Transferencias de capital	3.675.876	571.856	515.049	738.702	1.110.960	797.398	740.417	345.474	1.241.002	324.016	10.060.749
OPERACIONES DE CAPITAL	6.145.028	1.086.297	1.163.839	1.535.728	2.509.508	2.408.164	1.633.039	1.013.566	2.447.228	599.839	20.542.235
Activos financieros	29.112	48.106	860	11.863	19.819	823.910	214.505	31.670	111.763	261	1.291.870
Pasivos financieros	753.176	81.952	90.966	45.474	75.417	657.635	123.582	57.159	374.068	42.070	2.301.499
OPERACIONES FINANCIERAS	782.288	130.058	91.826	57.337	95.236	1.481.545	338.087	88.830	485.831	42.331	3.593.369
TOTAL	25.361.810	4.802.612	6.149.655	6.930.624	9.034.624	21.874.744	11.850.011	4.538.761	9.181.672	2.713.974	102.438.489

PRESUPUESTOS DE GASTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS PLURIPROVINCIALES.
AÑO 2006 (euros/Hab.)

	Andalucía	Aragón	Canarias	Castilla- La Mancha	Castilla y León	Cataluña	Comunidad Valenciana	Extremadura	Galicia	Islas Baleares	Total
Remuneraciones personal	1.059	1.249	1.068	1.183	1.182	799	865	1.403	1.059	527	993
Bienes y servicios	337	431	566	379	357	807	394	390	422	67	471
Intereses	57	47	30	24	26	70	71	52	51	64	55
Transferencias corrientes	858	1.081	788	1.177	983	832	726	1.319	704	1.413	885
Fondo de contingencia	0	0	0	0	0	13	0	0	21	0	5
OPERACIONES CORRIENTES	2.311	2.807	2.452	2.762	2.548	2.521	2.055	3.163	2.258	2.070	2.409
Inversiones reales	310	403	325	412	554	226	186	615	436	276	322
Transferencias de capital	461	448	258	382	440	112	154	318	448	324	310
OPERACIONES DE CAPITAL	770	850	583	795	995	338	340	933	884	599	632
Activos financieros	4	38	0	6	8	115	45	29	40	0	40
Pasivos financieros	94	64	46	24	30	92	26	53	135	42	71
OPERACIONES FINANCIERAS	98	102	46	30	38	208	70	82	176	42	111
TOTAL	3.180	3.759	3.081	3.587	3.581	3.066	2.465	4.178	3.318	2.711	3.152

**PRESUPUESTOS DE GASTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
FORALES. AÑO 2006 (miles euros)**

	Navarra	País Vasco	Total
Remuneraciones personal	900.461	1.576.528	2.476.988
Bienes y servicios	300.240	2.285.980	2.586.219
Intereses	35.049	80.432	115.482
Transferencias corrientes	1.324.687	2.394.041	3.718.728
Fondo de contingencia	0	0	0
OPERACIONES CORRIENTES	2.560.437	6.336.981	8.897.418
Inversiones reales	248.766	343.688	592.454
Transferencias de capital	537.167	630.032	1.167.199
OPERACIONES DE CAPITAL	785.933	973.721	1.759.653
Activos financieros	33.796	163.250	197.046
Pasivos financieros	7	156.932	156.939
OPERACIONES FINANCIERAS	33.803	320.182	353.985
TOTAL	3.380.172	7.630.884	11.011.056

**PRESUPUESTOS DE GASTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
FORALES. AÑO 2006 (porcentajes)**

	Navarra	País Vasco	Total
Remuneraciones personal	26,6	20,7	22,5
Bienes y servicios	8,9	30,0	23,5
Intereses	1,0	1,1	1,0
Transferencias corrientes	39,2	31,4	33,8
Fondo de contingencia	0,0	0,0	0,0
OPERACIONES CORRIENTES	75,7	83,0	80,8
Inversiones reales	7,4	4,5	5,4
Transferencias de capital	15,9	8,3	10,6
OPERACIONES DE CAPITAL	23,3	12,8	16,0
Activos financieros	1,0	2,1	1,8
Pasivos financieros	0,0	2,1	1,4
OPERACIONES FINANCIERAS	1,0	4,2	3,2
TOTAL	100,0	100,0	100,0

**PRESUPUESTOS DE GASTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
FORALES. AÑO 2006 (euros/habitante)**

	Navarra	País Vasco	Total
Remuneraciones personal	1.496	739	905
Bienes y servicios	499	1.071	945
Intereses	58	38	42
Transferencias corrientes	2.201	1.122	1.359
Fondo de contingencia	0	0	0
OPERACIONES CORRIENTES	4.254	2.970	3.253
Inversiones reales	413	161	217
Transferencias de capital	892	295	427
OPERACIONES DE CAPITAL	1.306	456	643
Activos financieros	56	77	72
Pasivos financieros	0	74	57
OPERACIONES FINANCIERAS	56	150	129
TOTAL	5.616	3.576	4.025

**CUENTA FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.
AÑO 2006 (miles euros)**

	Ahorro corriente	Ingresos de capital	Déf.(-)/Super.(+) no financiero	Gastos de capital
CA RÉGIMEN COMÚN				
A) Uniprovinciales				
Asturias	477.679	467.780	-4.432	949.891
Cantabria	348.406	168.024	-2.878	519.308
La Rioja	237.805	53.653	-31.976	323.434
Madrid	1.971.045	458.750	153.675	2.276.120
Murcia	521.328	158.090	0	679.418
B) Pluriprovinciales				
Andalucía	3.955.766	2.189.262	0	6.145.028
Aragón	661.806	424.491	0	1.086.297
Canarias	688.907	351.156	-123.776	1.163.839
Castilla-La Mancha	742.999	700.111	-92.617	1.535.728
Castilla y León	1.681.742	796.468	-31.298	2.509.508
Cataluña	1.742.567	240.900	-424.697	2.408.164
Comunidad Valenciana	1.109.561	435.383	-88.095	1.633.039
Extremadura	453.825	499.741	-60.000	1.013.566
Galicia	1.520.861	897.465	-28.902	2.447.228
Islas Baleares	370.662	77.325	-151.853	599.839
CA RÉGIMEN FORAL				
Navarra	726.210	67.616	7.894	785.933
País Vasco	930.349	43.585	214	973.721
TOTAL	18.141.517	8.029.800	-878.741	27.050.058

**CUENTA FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.
AÑO 2006 (porcentaje)**

	Ahorro corriente	Ingresos de capital	Déf.(-)/Super.(+) no financiero	Gastos de capital
CA RÉGIMEN COMÚN				
A) Uniprovinciales				
Asturias	50,3	49,2	-0,5	100,0
Cantabria	67,1	32,4	-0,6	100,0
La Rioja	73,5	16,6	-9,9	100,0
Madrid	86,6	20,2	6,8	100,0
Murcia	76,7	23,3	0,0	100,0
B) Pluriprovinciales				
Andalucía	64,4	35,6	0,0	100,0
Aragón	60,9	39,1	0,0	100,0
Canarias	59,2	30,2	-10,6	100,0
Castilla-La Mancha	48,4	45,6	-6,0	100,0
Castilla y León	67,0	31,7	-1,2	100,0
Cataluña	72,4	10,0	-17,6	100,0
Comunidad Valenciana	67,9	26,7	-5,4	100,0
Extremadura	44,8	49,3	-5,9	100,0
Galicia	62,1	36,7	-1,2	100,0
Islas Baleares	61,8	12,9	-25,3	100,0
CA RÉGIMEN FORAL				
Navarra	92,4	8,6	1,0	100,0
País Vasco	95,5	4,5	0,0	100,0
TOTAL	67,1	29,7	-3,2	100,0

**CUENTA FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
UNIPROVINCIALES. AÑO 2006 (miles euros)**

	Asturias	Cantabria	La Rioja	Madrid	Murcia	Total
(1) Ingresos corrientes	3.056.100	1.814.731	1.010.934	15.676.608	3.477.994	25.036.366
(2) Gastos corrientes	2.578.421	1.466.324	773.129	13.705.563	2.956.666	21.480.103
(3)=(1)-(2) Ahorro corriente	477.679	348.406	237.805	1.971.045	521.328	3.556.263
(4) Ingresos de capital	467.780	168.024	53.653	458.750	158.090	1.306.297
(5) Gastos de capital	949.891	519.308	323.434	2.276.120	679.418	4.748.170
(6)=(3)+(4)-(5) Déficit no financiero	-4.432	-2.878	-31.976	153.675	0	114.390
(7) Variación neta de activos financieros	-38.673	-28.472	-3.380	-153.675	0	-224.200
(8) Variación neta de pasivos financieros	43.105	31.349	35.356	0	0	109.810

CUENTA FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS PLURIPROVINCIALES. AÑO 2005
(miles euros)

	Andalucía	Aragón	Canarias	Castilla- La Mancha	Castilla y León	Cataluña	Comunidad Valenciana	Extremadura	Galicia	Islas Baleares	Total
(1) Ingresos corrientes	22.390.260	4.248.063	5.582.897	6.080.559	8.111.622	19.727.602	10.988.447	3.890.190	7.769.474	2.442.466	91.231.579
(2) Gastos corrientes	18.434.494	3.586.257	4.893.989	5.337.559	6.429.880	17.985.035	9.878.886	3.436.365	6.248.613	2.071.804	78.302.885
(3)=(1)-(2) Ahorro corriente	3.955.766	661.806	688.907	742.999	1.681.742	1.742.567	1.109.561	453.825	1.520.861	370.662	12.928.695
(4) Ingresos de capital	2.189.262	424.491	351.156	700.111	796.468	240.900	435.383	499.741	897.465	77.325	6.612.302
(5) Gastos de capital	6.145.028	1.086.297	1.163.839	1.535.728	2.509.508	2.408.164	1.633.039	1.013.566	2.447.228	599.839	20.542.235
(6)=(3)+(4)-(5) Déficit no financiero	0	0	-123.776	-92.617	-31.298	-424.697	-88.095	-60.000	-28.902	-151.853	-1.001.238
(7) Variación neta de activos financieros	-19.958	-42.548	3.776	-4.763	-12.888	-702.527	-213.905	0	-111.098	-71	-1.103.983
(8) Variación neta de pasivos financieros	19.958	42.548	120.000	97.380	44.186	1.127.224	302.000	60.000	140.000	151.924	2.105.221

**CUENTA FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES
AUTÓNOMAS FORALES. AÑO 2006 (miles euros)**

	Navarra	País Vasco	Total
(1) Ingresos corrientes	3.286.647	7.267.330	10.553.977
(2) Gastos corrientes	2.560.437	6.336.981	8.897.418
(3)=(1)-(2) Ahorro corriente	726.210	930.349	1.656.560
(4) Ingresos de capital	67.616	43.585	111.202
(5) Gastos de capital	785.933	973.721	1.759.653
(6)=(3)+(4)-(5) Déficit no financiero	7.894	214	8.108
(7) Variación neta de activos financieros	-7.887	-100.214	-108.101
(8) Variación neta de pasivos financieros	-7	100.000	99.993

ANEXO II

LIQUIDACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DEL AÑO 2003

CUADRO 1

LIQUIDACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DEL AÑO 2003 (Miles de euros) (1)

	Previsión inicial	Derechos liquidados	Obligaciones reconocidas	% var. Derechos liquidados	% var. Obligaciones reconocidas
CA RÉGIMEN COMÚN	96.633.499	98.460.148	97.449.096	9,6	8,9
A) Uniprovinciales					
Asturias	3.042.096	2.901.669	2.844.377	3,4	1,5
Cantabria	1.622.200	1.619.467	1.535.909	16,3	9,9
Madrid	12.251.342	11.926.965	11.690.201	11,0	11,5
Murcia	2.733.851	2.751.759	2.743.813	9,9	9,6
La Rioja	834.247	820.905	845.875	13,8	16,3
Total	20.483.735	20.020.765	19.660.174	10,2	9,8
B) Pluriprovinciales					
Andalucía	19.029.348	19.524.101	19.070.935	10,6	8,2
Aragón	3.704.270	3.485.591	3.510.494	11,3	11,6
Canarias	4.492.202	4.622.214	4.617.451	0,3	1,5
Castilla-La Mancha	5.324.860	5.218.134	5.205.196	36,1	31,0
Castilla y León	7.389.385	7.244.025	7.220.815	5,1	5,3
Cataluña	14.589.346	15.797.382	15.633.462	6,4	4,8
Comunidad Valenciana	9.111.521	9.517.358	9.486.488	6,0	6,5
Extremadura	3.591.568	3.598.933	3.557.674	10,6	11,8
Galicia	7.120.655	7.318.826	7.351.315	5,7	6,5
Islas Baleares	1.796.610	2.112.819	2.135.091	34,1	37,7
Total	76.149.764	78.439.383	77.788.922	9,4	8,6
CA RÉGIMEN FORAL					
Navarra	2.684.975	2.654.059	2.688.511	2,2	4,8
País Vasco	6.197.846	6.534.458	6.401.061	4,2	6,1
TOTAL	105.516.321	107.648.666	106.538.668	9,0	8,6

(1) No incluye las dotaciones destinadas a las corporaciones locales via participación en los impuestos del Estado.

Fuente: Ministerio Economía y Hacienda y elaboración propia

CUADRO 2

LIQUIDACIONES DE LOS PRESUPUESTOS DE INGRESOS
DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DEL AÑO 2003 (Miles de euros)

	Ingresos tributarios	Transfer. corrientes	Transfer. capital	Ingresos financieros	Otros ingresos	Total
CA RÉG. COMÚN	54.096.190	32.480.658	6.751.901	4.240.857	890.543	98.460.148
A) Uniprovinciales						
Asturias	1.390.674	1.050.711	348.030	89.396	22.858	2.901.669
Cantabria	768.207	572.806	201.791	72.229	4.435	1.619.467
Madrid	10.900.582	318.060	127.466	385.586	195.272	11.926.965
Murcia	1.356.571	1.086.565	248.873	45.810	13.940	2.751.759
La Rioja	394.683	345.100	47.433	32.324	1.365	820.905
Total	14.810.716	3.373.242	973.593	625.344	237.870	20.020.765
B) Pluriprovinciales						
Andalucía	8.180.939	8.411.415	1.828.187	1.002.209	101.351	19.524.101
Aragón	1.771.220	1.381.124	212.681	100.643	19.923	3.485.591
Canarias	1.827.357	2.397.276	258.845	114.421	24.315	4.622.214
Castilla-La Mancha	1.807.787	2.811.010	459.148	105.111	35.078	5.218.134
Castilla y León	2.938.039	3.349.057	818.647	79.684	58.597	7.244.025
Cataluña	11.016.798	2.907.738	661.495	969.410	241.942	15.797.382
Comuni. Valenciana	5.957.956	2.414.522	341.565	715.864	87.452	9.517.358
Extremadura	977.936	2.321.931	218.559	60.200	20.307	3.598.933
Galicia	2.879.713	2.998.807	917.328	461.719	61.259	7.318.826
Islas Baleares	1.927.730	114.535	61.853	6.251	2.449	2.112.819
Total	39.285.474	29.107.416	5.778.308	3.615.513	652.673	78.439.383
CA RÉG. FORAL	2.608.498	5.892.007	146.738	426.768	114.506	9.188.517
Navarra	2.488.439	33.672	36.645	24.290	71.013	2.654.059
País Vasco	120.059	5.858.335	110.094	402.478	43.493	6.534.458
TOTAL	56.704.688	38.372.665	6.898.639	4.667.625	1.005.048	107.648.666

CUADRO 3

LIQUIDACIONES DE LOS PRESUPUESTOS DE GASTOS
DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DEL AÑO 2003 (Miles de euros)

	Gastos de funcionamiento	Transfer. corrientes	Gastos de capital	Carga financiera	Otros gastos	Total
CA RÉGL. COMÚN	40.966.704	34.290.695	16.390.735	4.962.187	838.775	97.449.096
A) Uniprovinciales						
Asturias	1.402.883	598.332	706.493	129.275	7.395	2.844.377
Cantabria	730.959	356.114	399.807	48.117	912	1.535.909
Madrid	3.258.710	6.432.056	1.338.195	646.624	14.616	11.690.201
Murcia	781.583	1.361.635	524.422	75.971	201	2.743.813
La Rioja	409.467	206.992	191.381	17.808	20.228	845.875
Total	6.583.601	8.955.129	3.160.298	917.794	43.352	19.660.174
B) Pluriprovinciales						
Andalucía	8.733.773	5.533.037	3.363.415	1.420.685	20.024	19.070.935
Aragón	1.655.683	1.132.365	570.642	125.950	25.855	3.510.494
Canarias	2.517.128	1.200.036	750.058	122.018	28.212	4.617.451
Castilla-La Mancha	2.394.307	1.838.388	832.810	132.151	7.540	5.205.196
Castilla y León	3.199.127	2.142.503	1.753.800	123.438	1.947	7.220.815
Cataluña	5.857.951	6.377.276	1.893.915	1.183.629	320.690	15.633.462
Comunidad Valenciana	4.598.864	3.128.833	1.253.988	259.944	244.858	9.486.488
Extremadura	1.558.538	1.237.889	643.857	87.743	29.648	3.557.674
Galicia	3.331.824	1.611.363	1.738.434	558.411	111.283	7.351.315
Islas Baleares	535.908	1.133.875	429.518	30.424	5.366	2.135.091
Total	34.383.103	25.335.566	13.230.437	4.044.393	795.423	77.788.922
CA RÉG. FORAL	4.357.446	2.945.812	1.283.457	246.491	256.366	9.089.572
Navarra	985.039	1.125.762	469.577	48.004	60.129	2.688.511
País Vasco	3.372.407	1.820.050	813.880	198.487	196.237	6.401.061
TOTAL	45.324.150	37.236.508	17.674.191	5.208.678	1.095.141	106.538.668

CUADRO 4

CUENTA FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
DEL AÑO 2003 (Miles de euros)

	Ingresos corrientes	Gastos corrientes	Ahorro	Ingresos capital	Gastos capital	Déficit (-) / Gastos superáv. (+) no financi.
CA RÉGIMEN COMÚN	86.986.138	77.062.188	9.923.949	7.233.154	16.390.735	766.368
A) Uniprovinciales						
Asturias	2.446.291	2.037.559	408.732	365.982	706.493	68.221
Cantabria	1.345.378	1.097.686	247.692	201.861	399.807	49.745
Madrid	11.340.171	9.964.675	1.375.496	201.209	1.338.195	238.510
Murcia	2.449.646	2.174.118	275.528	256.303	524.422	7.409
La Rioja	741.144	621.290	119.854	47.437	191.381	-24.089
Total	18.322.630	15.895.327	2.427.303	1.072.791	3.160.298	339.796
B) Pluriprovinciales						
Andalucía	16.670.909	14.715.562	1.955.347	1.850.983	3.363.415	442.915
Aragón	3.171.985	2.835.449	336.536	212.963	570.642	-21.143
Canarias	4.242.803	3.746.776	496.027	264.990	750.058	10.960
Castilla-La Mancha	4.631.234	4.268.389	362.845	481.789	832.810	11.824
Castilla y León	6.301.359	5.388.632	912.727	862.981	1.753.800	21.908
Cataluña	13.940.907	12.631.166	1.309.741	887.065	1.893.915	302.891
Comunidad Valenciana	8.457.122	7.970.883	486.239	344.372	1.253.988	-423.377
Extremadura	3.312.456	2.828.039	484.417	226.277	643.857	66.837
Galicia	5.890.126	5.087.950	802.177	966.981	1.738.434	30.724
Islas Baleares	2.044.607	1.694.016	350.591	61.961	429.518	-16.967
Total	68.663.508	61.166.861	7.496.647	6.160.363	13.230.437	426.573
CA RÉGIMEN FORAL						
Navarra	2.587.179	2.158.806	428.374	42.589	469.577	1.386
País Vasco	6.021.534	5.262.022	759.512	110.447	813.880	56.079
TOTAL	95.594.851	84.483.016	11.111.835	7.386.190	17.674.191	823.834

CUADRO 5

DÉFICIT(-)/SUPERÀVIT(+) LIQUIDADO
POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN EL AÑO 2003

	Miles de euros	euros/habitante
CA RÉGIMEN COMÚN		
A) Uniprovinciales		
Asturias	68.221	63
Cantabria	49.745	90
Madrid	238.510	42
Murcia	7.409	6
La Rioja	-24.089	-84
Total	339.796	38
B) Pluriprovinciales		
Andalucía	442.915	58
Aragón	-21.143	-17
Canarias	10.960	6
Castilla-La Mancha	11.824	7
Castilla y León	21.908	9
Cataluña	302.891	45
Comunidad Valenciana	-423.377	-95
Extremadura	66.837	62
Galicia	30.724	11
Islas Baleares	-16.967	-18
Total	426.573	14
CA RÉGIMEN FORAL		
Navarra	1.386	2
País Vasco	56.079	27
TOTAL	823.834	19

CUADRO 6

**ENDEUDAMIENTO NETO POR COMUNIDADES
AUTÓNOMAS EN EL AÑO 2003**

	Miles de euros	euros/habitante
CA RÉGIMEN COMÚN	962.146	24
A) Uniprovinciales		
Asturias	-6.677	-6
Cantabria	30.000	55
Madrid	-286	0
Murcia	0	0
La Rioja	18.323	64
Total	41.360	5
B) Pluriprovinciales		
Andalucía	20.863	3
Aragón	17.606	14
Canarias	-2.107	-1
Castilla-La Mancha	3.543	2
Castilla y León	-1	0
Cataluña	157.868	24
Comunidad Valenciana	697.698	156
Extremadura	0	0
Galicia	25.317	9
Islas Baleares	0	0
Total	920.785	30
CA RÉGIMEN FORAL	261.078	97
Navarra	0	0
País Vasco	261.078	124
TOTAL	1.223.223	29

EL REFERÉNDUM DE 2006 SOBRE LA REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CATALUÑA

*Francesc Pallarés
Jordi Muñoz*

2006, el tercer año del gobierno de la coalición tripartita (PSC-ERC-ICV/EUiA) bajo la presidencia de Pasqual Maragall, ha sido un año políticamente muy denso en Cataluña. El proceso de discusión y aprobación de la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña y la celebración de elecciones anticipadas al parlamento catalán marcan los grandes temas de este periodo. Ambos procesos han centrado la atención de los partidos, los medios de comunicación y los ciudadanos en general.

El proceso de reforma estatutaria y el contexto político

El proceso de reforma del Estatuto debe situarse en su doble contexto estratégico de referencia, el específicamente catalán y el general español.

Aparte de las características específicas de cada contexto, hay un aspecto común a los dos que diferencia este proceso del que se desarrolló en 1978-79. Ahora se afrontaba la discusión sobre un texto básico en el marco de una dinámica de competencia interpartidista en funcionamiento y en ausencia de situaciones «inaugurales» (más generadoras de incentivos consensuales) en la construcción de nuestro Estado democrático y descentralizado. Por su parte la dinámica de competencia electoral y la posibilidad de alternancia son incentivos para las estrategias partidistas, para intervenciones orientadas con finalidades estratégicas de partido en el proceso.

Además de existencia de competición y de posibilidad de alternancia, otra característica de la configuración institucional, la existencia de gobiernos de minoría o de coalición, introduce incentivos y limitaciones a las estrategias partidistas de competición y añade complejidad, a la vez que gobernabilidad y apoyos. Los incentivos a las estrategias partidistas encuentran un contexto más favorable y la complejidad es mayor cuando, como en el caso catalán, no sólo hay un gobierno de coalición sino además la posibilidad de una mayoría alternativa.

Estas estrategias se desarrollan sobre el tema nacional como eje de conflicto.

En Cataluña una coalición tripartita de izquierdas había sustituido en el gobierno de la *Generalitat* a los ejecutivos nacionalistas monocolor desde 1984. La reforma del Estatuto era una de las piezas centrales en la cohesión interna del tripartito y tema prioritario a impulsar en su programa de gobierno. Independientemente de la conveniencia política del máximo consenso, la mayoría de 2/3

necesaria en el Parlament para aprobar el proyecto de reforma hacía necesaria igualmente la participación de CiU. En el marco de las fuertes tensiones entre el PP y el resto de partidos, que ya provenían de la legislatura anterior, los populares quedan prácticamente al margen del proceso.

CiU, que había venido experimentando una progresiva erosión electoral durante los últimos 10 años, quiere reafirmar su posición y actúa como clara oposición al tiempo que participa en el consenso para impulsar el proceso de reforma estatutaria intentando igualmente con sus iniciativas hacer visible la posibilidad de una mayoría alternativa de tipo nacionalista, CiU-ERC. En este marco desarrolla una política de fuerte presión al alza en los planteamientos nacionalistas para su incorporación en el texto, en su pugna por recuperar electorado nacionalista perdido en beneficio de ERC y que ésta a su vez no quiere perder. Esta dinámica se traduce en dificultades tanto para la cohesión interna del tripartito como para el mantenimiento de la «mayoría de reforma», en la que CiU es necesaria numérica y políticamente. A su vez ello sitúa al PSC en una situación difícil tanto a nivel interno como a nivel de sus relaciones con el PSOE, que tendrá que entrar en escena cuando el proyecto aprobado en Cataluña se presente en las Cortes Generales.

El proyecto se aprueba finalmente en el *Parlament*, con suspense incluido de última hora para acabar de incorporar los planteamientos de CiU que quiere hacer visible su papel fundamental para la aprobación del texto. El contenido del proyecto es reflejo de este proceso competitivo de los partidos que tiene como referentes de base la composición política de la cámara y las reglas del marco institucional. Téngase en cuenta que de los 120 diputados del bloque pro-reforma (es decir, todos excepto el PP) 69 pertenecían a formaciones nacionalistas (46 CiU y 23 ERC), por 42 socialistas y 9 de Iniciativa. En el marco de las modificaciones y fórmulas interpretativas planteadas por el dictamen de constitucionalidad emitido por el Consejo Consultivo de la Generalitat, el contenido del texto refleja lógicamente esta composición, si bien todos los partidos muestran su disposición a negociarlo en su proceso en las Cortes para llegar a un acuerdo. Por su parte, en la opinión pública catalana existe un amplio apoyo al proceso de reforma, una opinión crítica sobre la forma como se ha llevado y una actitud mayoritariamente favorable a la negociación en las Cortes y a la introducción de modificaciones que permitan un acuerdo.

En su proceso en las Cortes Generales, las estrategias competitivas y consensuales en el nivel catalán se entrecruzan con la estrategia competitiva de PP y PSOE en el contexto general español. El gobierno central socialista es de minoría con el apoyo externo de IU y de diversos partidos nacionalistas, entre ellos ERC. El PP ha desarrollado desde el principio una política de oposición frontal al gobierno socialista con especial insistencia en su apoyo en un partido independentista, que es también socio de gobierno de los socialistas en Cataluña.

En este marco el proyecto aprobado por el *Parlament* encuentra oposición tanto en el propio PSOE como, sobre todo, en el PP.

El Partido Popular intensifica su oposición y desarrolla una amplia campaña de movilización política y mediática de afirmación nacional-española tanto contra el

proyecto catalán –considerado una reforma unilateral encubierta de la Constitución y un peligro para la unidad de España– como frente al gobierno central socialista al que considera co-responsable del proyecto. Por ello defiende que las Cortes no tomen en consideración el proyecto y lo devuelvan al *Parlament* e impulsa una masiva recogida de firmas para solicitar la celebración de un referéndum a nivel general español sobre la reforma del Estatuto catalán.

El proyecto es acogido muy críticamente en el PSOE. Sin embargo al provenir de una Comunidad presidida por un socialista, y avalado por el acuerdo del PSC, la reacción en el PSOE se encuentra entre el desacuerdo con el proyecto y la capitalización de la crítica por parte del PP. Su política se orienta a pedir serenidad ante el que se entiende un planteamiento alarmista del PP, y abordar de forma rigurosa el proceso de negociación y adaptación del texto en su paso por las Cortes.

Sobre estas bases el debate estatutario catalán cobró un fuerte protagonismo en la agenda política y mediática española generando una tensa situación que tiene sus efectos en la opinión pública y en el proceso político.

Así las encuestas de opinión a nivel de España muestran, por una parte, como los apoyos políticos del PSOE y Zapatero resultan claramente erosionados, si bien el PP y su líder prácticamente no consiguen incrementar los propios. Se observa, sin embargo, una gran distancia con las percepciones del proceso en Cataluña, donde se consolida el apoyo a Zapatero y se recibe muy críticamente la campaña del PP.

Por otra parte, si bien en el marco del proceso negociador se llegará sin grandes problemas a acuerdos consensuados para la modificación del proyecto, se producirá finalmente la ruptura en el «bloque estatutario» catalán, separándose ERC. En su estrategia competitiva tanto el PSOE como CiU encontrarán una oportunidad favorable para un acuerdo Zapatero-Mas, aceptado por el PSC e ICV. El PSOE incorporaba a sus aliados la imagen moderada de CiU, y se protegía así de los ataques del PP que también había pactado con CiU en su momento. Por su parte CiU recupera su imagen moderada y pactista consolidando su visibilidad como fuerza determinante en el proceso de reforma del *Estatut*.

Este acuerdo, y la forma como se presenta, crea sin embargo un gran descontento en ERC que retira su apoyo al proyecto, por considerar que las modificaciones introducidas han significado pérdidas sustanciales de autonomía con respecto al proyecto aprobado en el *Parlament*. Finalmente, con el voto en contra de ERC en el Congreso (y su abstención en el Senado) las Cortes aprueban el texto consensuado.¹

1. El Proyecto se aprueba el 30 de Marzo en el Congreso con el voto a favor de PSOE, IU-ICV, CiU, PNV, CC y BNG, la abstención de *Nafarroa Bai* y la *Chunta Aragonesista*, y el voto en contra de PP, ERC y EA. El 10 de Mayo el Senado aprueba sin modificaciones el texto presentado por el Congreso, con los 128 votos a favor del PSOE, IU-ICV, CiU, PNB, CC y BNG, los 125 en contra del PP, y la abstención de los representantes de ERC, EA y el PAR (En el Senado ERC opta por la abstención pues su voto negativo hubiera sumado con los del PP dando lugar a una mayoría de NO que hubiera obstaculizado el proceso de aprobación del *Estatut*).

Poco después finalizaba la etapa del gobierno tripartito: a causa de su oposición al Estatuto, y ante la campaña del referéndum, el presidente Maragall optaba por cesar de sus cargos a los consejeros de ERC, que quedaba así fuera del gobierno de la Generalitat.

Este es el marco político en el que se desarrolla la campaña y la votación en el referéndum sobre la Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña convocado para el domingo 18 de Junio de 2006.

La campaña del referéndum

Los planteamientos de los partidos

La campaña electoral fue de baja intensidad respondiendo en buena parte al contexto político en el que se celebraba, a las condiciones de escasa competitividad, así como al particular y contradictorio escenario dibujado por las posiciones de los partidos.

La campaña del PP de Cataluña no se insertó en la intensa movilización que estaba desarrollando el PP en España en contra del proyecto de reforma del Estatuto de Cataluña, y prefirió pedir el NO con una campaña predominantemente moderada y de «baja intensidad». Intentaba así mostrar unas formas propias, aún sin merma de oposición, que interpretaba más acorde con la sensibilidad predominante en Cataluña, al tiempo que intentaba evitar que unas formas más radicales como las utilizadas en el resto de España pudieran acabar generando una movilización «a la contra» en Cataluña.

Por su parte ERC se basa en el planteamiento de reclamar «*un Estatuto mejor*», sin «recortes» al aprobado por el Parlament. De todas maneras, inserta en un proceso de debate interno sobre el cambio de posición con el que intentaba dar respuesta a cambios tácticos en su entorno, tampoco fue capaz de generar una campaña de movilización a favor del NO que encontraba reticencias entre amplios sectores de sus propios simpatizantes.

El PSC realiza una campaña explicativa a favor del SI con un eslogan sintético y complejo a la vez «*SÍ: gana Cataluña; NO: gana el PP*» que define sus ejes de campaña. Con este eslogan de planteamiento estratégico-competitivo intenta desarrollar cuatro ejes al mismo tiempo: movilizar identificando el SI con el interés de Cataluña, y al PSC como defensor del mismo; movilizar contra el PP sobre la base del rechazo a su campaña en el resto de España; crear contradicciones entre los seguidores de ERC al identificar el voto en contra con el PP; y desde un punto de vista partidista, aislar al PP y atraer electorado moderado de ERC.

La campaña de CiU a favor del SI se basa principalmente en presentar la reforma como la necesaria actualización y renovación, resaltando los avances que supone el proyecto actual en relación al texto vigente desde 1979. Al mismo tiempo resaltando el papel de Artur Mas se le presenta como el principal valedor del texto tanto frente a intentos «de rebaja» como a posturas maximalistas.

Finalmente ICV-EUiA pide el SI considerando el Estatuto como instrumen-

to para una sociedad más de izquierdas, catalanista y ecologista. Se dirige así a un público muy concreto, al tiempo que puede suscitar oposición en otros sectores. Se acompaña, además, por una presencia muy importante de la imagen de los principales líderes del partido, pareciendo una campaña enfocada también a la promoción de imagen cara a las futuras elecciones. En este sentido puede considerarse una campaña realizada con estrategia principalmente «de partido», dirigida a movilizar a un electorado determinado.

La Junta Electoral Central y la promoción de la participación

Especial polémica suscitó la resolución de la Junta Electoral Central contra la campaña de incentivo a la participación que realizaba la Generalitat, al interpretar que las campañas institucionales en un referéndum no pueden incentivar a los ciudadanos a ir a votar. Una novedosa decisión que generó enorme extrañeza, y las bases de la cuál son muy difíciles de discernir a través de las resoluciones de la propia Junta, en los textos normativos a que se refiere y en las argumentaciones en sede parlamentaria en la discusión de los mismos.

Los resultados

Con una elevada tasa de abstención (51%) el Proyecto fue aprobado por una amplísima mayoría de los electores que fueron a votar (73,2%), aun cuando un sector importante se manifestó en contra (20,6%), con un comparativamente elevado porcentaje de voto en Blanco (5,3%).

RESULTADOS DEL REFERÉNDUM PARA LA REFORMA
DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CATALUÑA

(% s/censo)	Abstención	A favor	En contra	Blancos	Nulos
Barcelona	51,3	35,7	10,0	2,5	0,4
Girona	49,7	37,1	9,6	3,0	0,6
Lleida	49,5	37,5	9,8	2,9	0,4
Tarragona	52,3	34,3	10,7	2,4	0,4
CATALUÑA	51,1	35,8	10,1	2,6	0,4
(% s/votantes)		A favor	En contra	Blancos	Nulos
Barcelona		73,3	20,6	5,2	0,9
Girona		73,7	19,0	6,1	1,2
Lleida		74,1	19,3	5,7	0,9
Tarragona		71,8	22,3	5,1	0,8
CATALUÑA		73,2	20,6	5,3	0,9

La abstención

Uno de los temas más comentados de los resultados del referéndum ha sido el elevado nivel de abstención (51%). Tal como se puede observar en la tabla adjunta tan sólo en el referéndum sobre la Constitución Europea del 2005 la movilización fue menor que en el de 2006. En el conjunto de España, el referéndum para la aprobación del Estatuto gallego ha sido la consulta donde ha habido mayor nivel de abstención (71%).

CATALUÑA: ABSTENCIÓN EN LOS REFERÉNDUM (%)

	%
Constitución, 1978	32,1
Estatut 1979	40,4
OTAN 1986	37,2
Constitución Europea, 2005	59,0
Reforma Estatut, 2006	51,1

Por circunscripciones casi no existen diferencias en el nivel de participación/abstención, con una horquilla de 3 puntos entre la menos abstencionista, Lleida (49,5%) y la más abstencionista, Tarragona (52,3%).

Lógicamente, por comarcas las diferencias entre las más participativas y las menos son más importantes, de manera parecida al que sucede a las elecciones de cualquier tipo. De todas maneras en este referéndum el nivel de abstención es también algo más homogéneo que en las elecciones aún manteniendo, en general, la misma geografía que se observa en las elecciones autonómicas y locales. Así, el Priorat, las Garrigues, Ribera d'Ebre, Ripollès, Terra Alta, Pallars Jussà y Pla de l'Estany, presentan los niveles de abstención más bajos, entre 34-44%. En el extremo opuesto el Tarragonès, Baix Camp, Baix Penedès, Baix Llobregat, Garraf, Vallès Occidental, presentan los niveles más elevados, entre 52-57%, con el Valle de Arán como la zona más abstencionista (60%).

En general, los datos de las diversas encuestas muestran que los electorados de todos los partidos se han visto afectados de manera relativamente parecida por la desmovilización, aun cuando se observa un mayor nivel de abstención entre los votantes de PP y ERC en las elecciones de 2003. El grueso de la abstención lo forman los que ya no votaron en las autonómicas de 2003. De todas maneras el 20-25% de los que votaron entonces no lo han hecho ahora, flujo que no queda compensado por la movilización de un 10-15% de electores que no votaron el 2003 y ahora lo han hecho, definiéndose así en conjunto los grandes flujos de movilización/desmovilización y el incremento final de la abstención.

En conjunto, pues, se puede decir que la mayor desmovilización en este referéndum se basa en factores de ámbito general que afectan a todos los territorios y a todos los electorados, aunque existen diferencias a señalar.

Los estudios electorales permiten plantear algunos criterios para situar el nivel y algunos de los factores que han tenido un papel en este incremento. En pri-

mer lugar, señalar que las consultas por referéndum suelen tener un nivel de participación inferior al de las elecciones del mismo nivel territorial, y que la comparación debe hacerse en relación a consultas o elecciones del mismo ámbito territorial (la abstención ha sido 13 puntos superior a la de las autonómicas de 2003 y tan sólo 6 puntos más que en las inmediatamente siguientes de noviembre 2006).

ABSTENCIÓN EN REFERÉNDUMS

	% Abstención
Cataluña (Constitución 1978)	32
Cataluña (Estatuto 1979)	40
Cataluña (OTAN-1986)	37
Cataluña (Const.UE-2005)	59
Cataluña (Estatuto 2006)	50
País Vasco (Estatuto, 1979)	41
Galicia (Estatuto 1980)	71
Andalucía (Estatuto 1981)	46
Escocia (<i>Devolution</i> , 1997)	40
Gales (<i>Devolution</i> , 1997)	50
Irlanda (Adopciones, 1979)	72
Irlanda (Acta Única 1987)	56
Irlanda (Maastricht 1992)	43
Eslovaquia (Entrada UE, 2003)	48
Hungría (Entrada UE, 2003)	55
Chequia (Entrada UE, 2003)	45
Québec 1995 (Soberanía)	7
Dinamarca 2000 (Euro)	12
Suecia 2003 (Euro)	17

Por otra parte se ha demostrado la importancia del nivel de competitividad. Así, consultas con opciones claramente en conflicto y un cierto equilibrio de fuerzas, tienen más incentivos a la movilización y presentan un mayor nivel de participación. No era éste el caso del referéndum del *Estatut*.

También el tema objeto de la consulta interviene en la generación de mayores o menores incentivos a la participación, y se ha observado como consultas en relación a decisiones políticas con impacto directo para los ciudadanos (sobre la soberanía en el Québec; sobre el Euro en Dinamarca y Suecia) generan más incentivos a la participación que cuando se trata de pronunciarse sobre un texto normativo amplio y general, como es el caso del Estatuto catalán.

En tercer lugar, también es relevante para la movilización la forma de plantearse la consulta y el conflicto entre opciones. Así, cuando las posiciones de los partidos en el referéndum no se corresponden con el que sería de esperar en función de los ejes de conflicto habituales (en nuestro caso: derecha/izquierda; catalanismo/españolismo) se crea desorientación entre sectores de electores que perciben la decisión en un esquema de «presiones cruzadas» que acaban resolviendo con la abstención. Esta desmovilización afecta más a los electores alineados con los par-

tidos que se pueden percibir fuera de su lugar (ha sido el caso para ERC, fundamentalmente).

La orientación del voto

Los resultados mostraron un amplísimo apoyo a la propuesta de reforma (73,2% de los votos), aunque un porcentaje importante mostrara su disconformidad (20,6%), mientras un pequeño sector se decantaba por el voto en blanco (5,3%). Comparativamente con otros referéndums sobre grandes textos el nivel de apoyo a la propuesta quedaba en un nivel intermedio, menor que el dado a la Constitución de 1978 y al *Estatut* de 1979, y mayor que el otorgado a la Constitución europea. De todas maneras, en todos ellos la diferencia a favor de la opción ganadora ha sido amplísima. El nuevo texto del *Estatut* quedaba así aprobado y listo para su entrada en vigor.

RESULTADOS REFERÉNDUM CELEBRADOS EN CATALUÑA (% S/VOTANTES)

	Reforma Estatut 2006	Constitución 1978	Estatut 1979	OTAN 1986	Constitución Europea-2005
SI	73,2	90,5	88,2	43,6	64,1
NO	20,6	4,6	7,8	50,6	27,8
Blancos	5,3	4,2	3,5	5,1	7,2
Nulos	0,9	0,7	0,5	0,7	0,9

Los resultados a nivel territorial muestran que las pautas de voto han sido muy similares en toda Cataluña. Los resultados por circunscripciones muestran muy escasas diferencias entre ellas. Algo parecido sucede a nivel de comarcas, donde las horquillas de variación del SI y del NO son mucho más reducidas que las de participación/abstención. Se trata pues, de unos resultados que han seguido una pauta general a nivel global de Cataluña, aunque pueda haber pequeñas matizaciones.

Si comparamos los resultados en el referéndum con la implantación conjunta en las últimas elecciones autonómicas de los partidos que defendían ahora una misma opción observamos que en todas las circunscripciones el porcentaje de SI es superior al porcentaje total de votos obtenido en las elecciones catalanas de 2003 por los partidos ahora favorables al SI. Lo contrario sucede con el NO. Ello indica que la propuesta de voto negativo no ha conseguido movilizar a una parte notable de los electores de los partidos que defendían el NO.

Los datos de las diversas encuestas permiten acabar de definir la relación entre el voto en las autonómicas 2003 y el comportamiento en el referéndum. En general se puede decir que los votantes de ERC y del PP son los que se movilizaron menos. Además, los electores de ERC fueron los que tuvieron un comportamiento más dividido, diferenciándose en tres partes casi iguales (abstención, SI, NO) y una pequeña parte al voto en blanco.

En general, es entre los votantes de PSC y CiU dónde se observa un porcen-

taje más alto de seguimiento de la posición defendida por el partido, la práctica totalidad de los que fueron a votar lo hicieron por el SI. También entre los votantes de ICV-EUiA, así como en el PP, hay un elevado nivel de seguimiento de la posición del partido, pero alrededor del 20% no la siguen. En el caso del PP un 15% habría votado SI y un 4% en Blanco. Con respecto a ICV, el 12-14% habría votado NO, mientras un 6-7% se decantó por votar en Blanco.

El nivel comarcal permite precisar algunas pautas. Así, las comarcas dónde el voto afirmativo supera más claramente el porcentaje de votos que en 2003 obtuvieron los partidos favorables al SI es en las comarcas donde ERC había obtenido mejores resultados (Baix Ebre, Ribera d'Ebre, Conca de Barberà, Urgell, Segarra, Garrigues, Pla de l'Estany), indicando claramente la existencia en estas comarcas de electores de ERC que votan afirmativamente en desacuerdo con la decisión del partido al que habían votado. Por su parte, el NO ha obtenido su mayor nivel de apoyo (21-27%) en el Solsonés, Baix Camp, Valle de Aran, Tarragonès, Barcelonès, Baix Llobregat. Se trata, en unos casos, de comarcas con también muy buena implantación de ERC (Solsonés, Cerdanya, Gironès), y en otras el PP obtiene sus mejores resultados (Valle de Aran, Tarragonés, Barcelonès, Baix Llobregat), indicando un buen seguimiento de la directriz del partido en ambos grupos de comarcas. Se manifiesta de esta manera que el seguimiento de las posiciones de los partidos favorables al NO además de parcial en su conjunto fue relativamente desigual en el territorio, especialmente por lo que se refiere a ERC.

Las reacciones

El voto afirmativo tenía una inequívoca interpretación de apoyo a la propuesta de reforma. En cambio el voto negativo tenía dos interpretaciones como consecuencia de los planteamientos diametralmente opuestos de los dos partidos defensores del NO: para unos (PP) el proyecto era un «exceso» de autonomía y para otros (ERC) era «muy insuficiente». Por ello la lectura y las reacciones a los resultados por parte de los diversos partidos fue diversa.

Los resultados fueron acogidos con satisfacción por parte de los defensores del SI, mientras que los defensores del NO se dividían en sus reacciones.

El PP –catalán y central– intentaba desvalorizar el resultado centrándose en el bajo nivel de participación, al tiempo que agrupaba en una misma cesta la abstención, el voto negativo, el voto en blanco y el voto nulo para intentar mostrar el escaso apoyo del nuevo *Estatut*. Además el PP interpone recurso de inconstitucionalidad contra el texto aprobado.

Por su parte, ERC tenía una reacción autocrítica sobre cómo había gestionado el proceso, e intentaba cerrar un tema que le había creado muchos problemas. Así, por una parte se mantenía el acierto de la oposición a un *Estatut* que se consideraba insuficiente y por otra, desmarcándose del PP, se manifestaba la plena legitimidad del texto aprobado y que ahora ya se trataba de desarrollarlo e iniciar una nueva etapa.

En cualquier caso, con la aprobación del proyecto se cerraba una fase del proceso político que había resultado compleja y tensa. La convocatoria de elecciones anticipadas era esperada y significaba la entrada en una nueva fase.

RESULTADOS DEL REFERÉNDUM SOBRE LA REFORMA DEL ESTATUTO

Absolutos	Electores	Votantes	A favor	En contra	Blancos	Nulos
Barcelona	3.986.210	1.940.964	1.422.609	400.571	100.739	17.045
Girona	482.010	242.555	178.813	46.203	14.688	2.851
Lleida	310.990	157.172	116.468	30.374	8.962	1.368
Tarragona	530.893	253.476	182.007	56.594	12.818	2.057
CATALUÑA	5.310.103	2.594.167	1.899.897	533.742	137.207	23.321

% s/ Censo	Abstención	A favor	En contra	Blancos	Nulos
Barcelona	51,3	35,7	10,0	2,5	0,4
Girona	49,7	37,1	9,6	0,6	
Lleida	49,5	37,5	9,8	2,9	0,4
Tarragona	52,3	34,3	10,7	2,4	0,4
CATALUÑA	51,1	35,8	10,1	2,6	0,4

% s/Votantes	A favor	En contra	Blancos	Nulos
Barcelona	73,3	20,6	5,2	0,9
Girona	73,7	19,0	6,1	1,2
Lleida	74,1	19,3	5,7	0,9
Tarragona	71,8	22,3	5,1	0,8
CATALUÑA	73,2	20,6	5,3	0,9

Fuente: Juntas Electorales Provinciales

LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS DEL 1 DE NOVIEMBRE DE 2006 EN CATALUÑA

Francesc Pallarés
Jordi Muñoz

El marco político

La primera legislatura después de la era Pujol ha sido un periodo convulso en la política catalana. El debate de la reforma del Estatuto de Autonomía ha centrado buena parte de la legislatura, y ha sido también la causa principal de su final anticipado.

La legislatura comienza con la formación, el 14 de diciembre de 2003, del gobierno de coalición entre el PSC-CpC, ERC e ICV-EUiA, denominado *Govern catalanista i d'esquerres* y presidido por Pasqual Maragall, presidente del PSC y exalcalde de Barcelona. Poco después, al trascender la reunión de Josep-Lluís Carod Rovira, *conseller en cap* del gobierno catalán, con la dirección de ETA para explorar el cese de la violencia, sin conocimiento del presidente, es cesado en su cargo y substituido por Josep Bargalló.

Tras este incidente, la llegada de J.L. Rodríguez Zapatero y el PSOE a la presidencia del gobierno español provoca un cambio sustancial en el panorama político general con cambios de orientación y nuevas iniciativas en muchas políticas y el ejercicio de una oposición frontal por parte del PP. A nivel catalán, la reforma del Estatuto cobra viabilidad política y después de un proceso de negociación complejo y acompañado de un fuerte clima de tensión política en el conjunto del Estado, se llega a un texto que es aprobado en las Cortes y posteriormente en el referéndum en Cataluña.¹

En la fase final de este proceso se produce el rechazo de ERC a las modificaciones introducidas, lo que termina por provocar el cese de los *consellers* de este partido en el gobierno el 11 de mayo de 2006. Estos ceses suponen el fin del gobierno de coalición que se puso en marcha con el *Pacte del Tinell* y es el motivo del final anticipado de la primera legislatura postpujolista. Finalmente, Maragall anuncia que no se presentará de nuevo a las elecciones, que quedan convocadas para el 1 de noviembre de 2006.

Los comicios se prevén muy disputados. Aunque la mayoría de las encuestas anticipan la victoria de CiU, en ningún caso se prevé ninguna mayoría absoluta y el juego de coaliciones se anticipa complejo. De hecho, esta es una de las cuestiones que condicionan buena parte del debate de campaña.

1. Para mayor detalle de este proceso ver las crónicas de J. Vintró sobre Cataluña tanto en este *Informe 2006* como en el de 2005. Igualmente nuestro trabajo sobre el Referéndum del *Estatut* en este mismo *Informe 2006*.

Las fuerzas políticas y la campaña

Convergència i Unió

La federación nacionalista, tras su paso por la oposición, afronta estos comicios con la esperanza de volver al gobierno de Cataluña.

Las últimas elecciones celebradas, las europeas de junio 2004, habían dejado a CiU en su peor resultado histórico, continuando un lento pero continuado retroceso que había venido experimentando en todo tipo de elecciones en los últimos 10 años. Sin embargo, en el marco de los problemas acaecidos durante la etapa de Gobierno tripartito, así como en su papel en el proceso de reforma del *Estatut*, CiU encuentra espacio para una espectacular recuperación en el protagonismo político y en la intención de voto. Las encuestas coinciden en otorgarle una victoria clara sobre los otros partidos, pero queda la incógnita de si las fuerzas de izquierdas (PSC, ERC e ICV) volverán a sumar la mayoría absoluta en el *Parlament*.

Ante esta posibilidad decide centrar su estrategia en la crítica al tripartito y en desmarcarse del PP. Desarrolla una campaña intensa, muy preparada, con importante despliegue de medios y que plantea el resultado de las elecciones de forma polarizada entre dos alternativas: o más tripartito, al que presenta como ejemplo de desgobierno, o bien un gobierno de CiU, como fuerza responsable y garantía de buen gobierno, con sus 23 años en el poder como muestra. En esta línea intenta apelar al «voto útil» planteando de forma insistente que sólo el partido que haya obtenido más votos/escaños es el que debe formar gobierno. Este argumento genera fuerte rechazo como negación de las bases de funcionamiento de las democracias parlamentarias.

La campaña de CiU subraya la necesidad de tener un presidente de la Generalitat que no dependa de ninguna fuerza estatal, y presentan de nuevo a Artur Mas como la garantía de ello. El eslogan principal de su campaña es: *Estimar Catalunya. Governar bé*, con el que pretenden presentarse ante el electorado como alternativa de buen gobierno y estabilidad frente a una hipotética reedición del tripartito, que es presentada como fuente de inestabilidad.

Si bien la crítica frontal al tripartito es el eje principal de su campaña, también se preocupa de distanciarse del PP, y presenta un «golpe de efecto» solemnizando con la firma ante notario el compromiso de Artur Mas de no establecer ningún acuerdo estable con el PP, en el marco de un documento programático (*Contracte amb els catalans*) en el que figuran también otras medidas. CiU intentaba así afirmarse como única opción en el espacio moderado y al tiempo cortar de raíz la fuga de votantes que había tenido en 2003 como consecuencia de sus acuerdos con el PP.

Además del desarrollo del *Estatut*, presenta como prioridades programáticas medidas de políticas familiares y de vivienda, principalmente ayudas directas a familias y jóvenes por diversos conceptos, como los hijos o el acceso a la vivienda. El tema de la inmigración tiene también una presencia importante en la campaña de CiU, sobre todo a partir del intenso debate suscitado por la propuesta

de vincular el acceso a determinados servicios y prestaciones a la voluntad de integración en la sociedad catalana.

En la lista por Barcelona, además de Mas figuran, a continuación, Núria de Gispert (UDC) y Felip Puig (CDC). La candidatura por Tarragona la encabeza el alcalde de Tarragona Joan Miquel Nadal (que ya ha anunciado que no repetirá como candidato a la alcaldía), mientras el ex alcalde de Ripoll, Eudald Casadesús, encabeza la lista por Girona y Josep Grau (ex-consejero de Agricultura) la de Lleida.

Partit dels Socialistes de Catalunya

La renuncia de Maragall a repetir como candidato a la presidencia de la *Generalitat* y su sustitución por el primer secretario del PSC, José Montilla, hasta entonces ministro de Industria en el gobierno central, provocan algunas tensiones en el seno del PSC. De todas maneras Montilla cuenta con elevado nivel de apoyo en el interior del partido, y debe afrontar el reto de incrementar su conocimiento en la sociedad catalana, puesto que entre los partidos parlamentarios es el único candidato nuevo que acude a estas elecciones.

Los socialistas adoptan como lema de campaña *Ningú no farà més pels catalans* (nadie hará más por los catalanes), mientras que el de precampaña fue *Fets, no paraules* (hechos, no palabras). Sobre estos ejes tratan de reforzar la imagen del candidato José Montilla resaltando sus cualidades como persona honesta y trabajadora, así como cercana a la gente.

En el planteamiento de la campaña el PSC combina la reivindicación de la obra de gobierno realizada entre 2003 y 2006 junto con la determinación por un gobierno fuerte y estable. A nivel programático, la campaña del PSC se centra fundamentalmente en las políticas sociales (gratuidad de libros de texto en un plazo de cuatro años, gratuidad de los audífonos y gafas para personas mayores con rentas bajas, odontología gratuita para niños de entre 6 y 14 años, entre otras). En materia de infraestructuras, se propone como prioridad la interconexión eléctrica con Francia o el cuarto cinturón, proyectos en los que existen desacuerdos con ERC e ICV.

Siguen a Montilla en las listas por la circunscripción de Barcelona el hasta entonces consejero de Economía, Antoni Castells, y la exalcaldesa de Santa Coloma de Gramanet, Manuela de Madre. La lista por Girona la lideran los también hasta entonces consejeros Joaquim Nadal (Política territorial) y Marina Geli (Sanidad), mientras que la de Lleida está encabezada por Joaquim Llena y la de Tarragona, por Xavier Sabaté hasta entonces consejero de Gobernación.

La confección de las candidaturas el PSC es reflejo también de la reedición del acuerdo con el grupo *Ciutadans pel Canvi*, a pesar de que la presencia de esta plataforma en las listas –nacida inicialmente como grupo de apoyo a Pasqual Maragall– se ve reducida.

La campaña socialista cuenta además con importante presencia de José Luís Rodríguez Zapatero siendo mucho más escasa la de otros dirigentes del PSOE a

nivel central. Es un planteamiento que apunta, por una parte, a capitalizar la buena imagen de Zapatero y popularizar la imagen de Montilla y la buena relación entre ambos; por otra parte la menor presencia de dirigentes socialistas estatales ofrece una imagen de autonomía con respecto al PSOE, al tiempo que algunas acciones del PSOE (cómo el pacto de presupuestos con CiU) provocan cierta incomodidad en el PSC al considerar que favorecen la imagen de CiU.

Esquerra Republicana de Catalunya

En la que puede considerarse su primera experiencia de gobierno en la actual democracia ERC ha vivido un proceso difícil. Los problemas que han afectado el liderazgo, la convulsa situación creada con su posición contraria al texto de reforma del *Estatut* y que culmina con su cese en el gobierno, así como el no seguimiento de su llamada al voto negativo en el referéndum estatutario de junio por parte de un sector muy importante de su electorado, son los aspectos más destacados. En este marco ERC afronta estos comicios con el objetivo de intentar evitar el retroceso que indican las encuestas y seguir siendo socio necesario para la formación de mayorías.

En la conformación de candidaturas se opta por transmitir una imagen de unidad con la presentación de un *tándem* electoral en la cabecera de la lista por Barcelona: encabeza la misma Josep-Lluís Carod-Rovira –presidente del partido– seguido de Joan Puigcercós –secretario general. La candidatura de Tarragona la encabeza Ernest Benach, quien ha ocupado el cargo de presidente del Parlament durante la anterior legislatura. A Benach le siguen el *ex conseller en cap* Josep Bargalló y la exconsejera de Educación Marta Cid. La lista de ERC por Lleida la encabeza Carmel Mòdol y la de Girona, Pere Vigo, ex alcalde de Ribes de Fresser. La presencia de Puigcercós en las listas, abandonando su puesto de portavoz de ERC en el Congreso de los Diputados, refleja para unos la existencia de tensiones internas, mientras para otros se explica en el sentido de poder disponer de un recambio de máximo nivel si la figura de Carod, que había experimentado una erosión en la legislatura pasada, no consiguiera repuntar.

Los eslogan de campaña de ERC «*Som humans*»; «*Som com som, som com tú*» (Somos humanos; Somos cómo somos, somos cómo tú), con imágenes que muestran a los principales candidatos en situaciones de la vida cotidiana, introducen una cierta dosis de autocrítica a la vez que la intención de destacar una imagen de normalidad y cercanía a los electores.

El discurso del «patriotismo social» se convirtió en el eje fundamental de la campaña de ERC: aspectos de políticas sociales, igualdad de oportunidades y la cohesión social se presentan como requisito fundamental para impulsar el desarrollo de Cataluña y la construcción nacional. La política de infraestructuras –aeropuerto, puertos, fibra óptica, ferrocarriles– y de promoción de la economía del conocimiento son también centrales en la campaña de ERC.

También es referente importante en su campaña la posibilidad de un gobierno de coalición CiU-PSC, presentado por los republicanos como un pacto que llevaría Cataluña a la parálisis. Esta posibilidad sitúa en posición más incómoda

y débil a ERC, que ve en el acuerdo entre el gobierno central y CiU para los presupuestos generales del Estado una muestra de la plausibilidad de este gran acuerdo en el Parlament. De socio disputado y necesario para formar gobierno ERC podía pasar a no tener casi relevancia. De todas maneras, como la mayoría de partidos, ERC no define tampoco claramente cuál será su opción prioritaria de pactos aunque el desarrollo de la campaña profundizara la tensión con CiU.

Partit Popular de Catalunya

El Partido Popular aspira a volver a tener un papel protagonista en la política catalana, en la medida en que tenga la posibilidad de contribuir a la formación de mayorías. La renuncia explícita de CiU a llegar a acuerdos estables con el PP dificulta seriamente esta posibilidad.

Josep Piqué vuelve a encabezar la candidatura popular, a pesar de haber mantenido algunas discrepancias públicas con algunos de los dirigentes estatales del PP. En segundo lugar de la lista Piqué sitúa a la independiente Montserrat Nebre- ra a fin de proyectar una imagen abierta y de renovación. Rafael Luna es el cabeza de lista por Tarragona, Josep Enric Millo (exdiputado de CiU) por Girona y Jordi Montanya por Lleida.

El principal lema de la campaña del PP es *Que guanyi el sentit comú* (Que gane el sentido común). Junto a la imagen de Piqué, este eslogan intenta mostrar una imagen de moderación que contrarreste la imagen radical que se percibe de la política central del PP, de sus acciones contra el texto de reforma del Estatut, así como de los planteamientos en algunos medios de comunicación estatales que apoyan al PP. Igualmente con otro eslogan «*Aquestes també són les teves eleccions*» (Estas también son tus elecciones) intenta movilizar a aquellos votantes propios en las generales, pero que normalmente se abstienen en las elecciones autonómicas, y a los que la polémica y la tensión en el proceso de reforma del *Estatut* puede haber desmotivado aún más.

Las principales propuestas de los populares giran alrededor de temas cómo la seguridad ciudadana –reclaman un aumento de la presencia de fuerzas de seguridad– o la inmigración –la propuesta básica del PP es aumentar la regulación de los flujos y endurecer la lucha contra la inmigración ilegal. En otros temas cómo vivienda o crecimiento económico, proponen reducciones fiscales para facilitar la compra e impulsar la actividad económica.

Iniciativa per Catalunya Verds –Esquerra Unida i Alternativa

Tras su participación en el gobierno la coalición ecosocialista afronta los comicios de 2006 con claras expectativas de mejorar sus resultados anteriores, siendo la única de las fuerzas del gobierno a la que las encuestas le otorgan expectativas de crecimiento.

Joan Saura repite como candidato, con una imagen más consolidada a partir de su labor como consejero. A Saura lo siguen, en la lista de Barcelona, Dolors Ca-

mats y Jordi Miralles (EUiA). El portavoz parlamentario de ICV, Joan Boada, encabeza la lista por la circunscripción de Girona, mientras que Francesc Pané es el candidato por Lleida y Daniel Pi sustituye a Dolors Comas por Tarragona.

Para la campaña optan por un lema explícito, *Govern d'esquerres* (Gobierno de izquierdas), con el que quieren transmitir con absoluta claridad su apuesta por una reedición del pacto tripartito con PSC y ERC, para dar continuidad a las políticas puestas en marcha en la legislatura acabada. Las políticas sociales, medioambientales y de igualdad de género configuran los principales contenidos de su propuesta programática que, en algunos temas que hemos señalado anteriormente –como las infraestructuras– no coinciden con el de su principal potencial aliado, el PSC. Asimismo, presentan medidas para facilitar el acceso a la vivienda de alquiler para los jóvenes y para favorecer la creación de empleo estable.

Ciutadans-Partido de la Ciudadanía (C-PC)

Este nuevo partido «nace con el objetivo de proponer políticas eficaces para solucionar los problemas que preocupan a los ciudadanos, defender la igualdad de derechos de los ciudadanos de Cataluña y proponer una alternativa a la actual clase política obsesionada con la identidad nacional». Su objetivo es que haya «una representación parlamentaria alejada de intereses partidistas o de asuntos exclusivamente identitarios».

Su discurso electoral, sin embargo, se basa esencialmente en la cuestión identitaria-lingüística y en la crítica a la política lingüística desarrollada en Cataluña. Acompañan este planteamiento con una crítica genérica a los partidos como responsables de la mala situación, frente a los que se presentan como alternativa y reclaman reformas como las listas abiertas. Sus apelaciones se dirigen preferentemente a votantes del PSC (y también del PP) tratando de atraer votantes descontentos por sus políticas de alianzas con CiU y ERC, así como a capitalizar el descontento con los partidos tradicionales generado por el crispado período legislativo y de reforma estatutaria.

Eligen como lema de campaña *Ha nacido tu partido. Sólo nos importan las personas*, y lo acompañan con una imagen del cabeza de lista completamente desnudo, cubriéndose los genitales con las manos. El cartel con la fotografía, que tuvo un buen nivel de impacto, trata de transmitir una imagen de honestidad y de desprotección.

La candidatura de esta nueva opción, que conseguiría representación parlamentaria, la encabeza Albert Rivera, sin conocida trayectoria política anterior, seguido por José Domingo y Antonio Robles, ambos conocidos activistas en contra de la política lingüística en Cataluña.

En definitiva, a una semana de las elecciones las encuestas no dibujan la posibilidad de escenarios alternativos a los de 2003 para la formación de gobierno: Se consolida el multipartidismo, deberá haber gobierno de coalición y, matemáticamente, están abiertas las mismas posibilidades que entonces.

Sin embargo la campaña desarrollada por los partidos había alterado el

«clima» de las coaliciones. La crítica frontal planteada por CiU contra el gobierno tripartito había ido minando las posibilidades de coalición postelectoral de CiU, al tiempo que consolidaba las relaciones entre los integrantes del tripartito. Los desacuerdos y la confrontación sobre el Estatuto, que fueron el motivo de ruptura de la coalición, quedaron subsumidos en la explicación y la defensa de la tarea de gobierno en la que los tres partidos centraron de manera prioritaria su campaña. De esta manera la factibilidad de una coalición CiU-PSC al inicio de la campaña se fue diluyendo en las críticas y los enfrentamientos. Por su parte, en el marco de la competencia sobre un mismo sector de electorado y de los acontecimientos en el proceso de reforma del Estatuto, tampoco las relaciones entre CIU y ERC pasaban por un buen momento, y la campaña parecía haber deteriorado algo más las escasas posibilidades de acuerdo de gobierno entre ambos.

Finalmente señalar que, en comparación con anteriores elecciones, y a falta de análisis más detallados, parece como si en los mensajes e informaciones de campaña (aunque no sólo en campaña) se recurriera cada vez más a críticas y denuncias dirigidas a descalificar o mostrar aspectos negativos de los partidos y candidatos adversarios, aspectos que a su vez parecen despertar también mayor interés en los medios de comunicación. En conjunto, ello contribuye a difundir una percepción muy negativa de la actividad política y revierte después en un empobrecimiento de la política y una desafección de los ciudadanos respecto a la misma que debe ser objeto de especial reflexión. No es un problema exclusivo de Cataluña, pero también lo es de Cataluña.

Los resultados

Después de 2 elecciones sin serlo, CiU vuelve a ser la fuerza política más votada en Cataluña (31,4%), y se sigue manteniendo como la que obtiene mayor número de escaños (48). En segundo lugar queda el PSC (26,7% de los votos y 37 diputados), que ha experimentado un notable retroceso en votos y escaños. A continuación se sitúan, como en la legislatura anterior, ERC (14% y 21 escaños), PP (10,6% y 14 escaños) e ICV-EUiA (9,5% y 12 escaños) configurando un segundo grupo de opciones a distancia de las dos primeras. Por su parte Ciutadans de Catalunya (3%) consigue representación (3 escaños) y se convierte en una de las novedades de la elección.

En el marco de la continuidad tampoco en esta ocasión ninguna fuerza política obtiene mayoría absoluta y, como se preveía, la composición del Parlamento ofrece las mismas posibilidades para la formación de gobierno que en la legislatura anterior, a pesar de algunos cambios en la representación de las opciones.

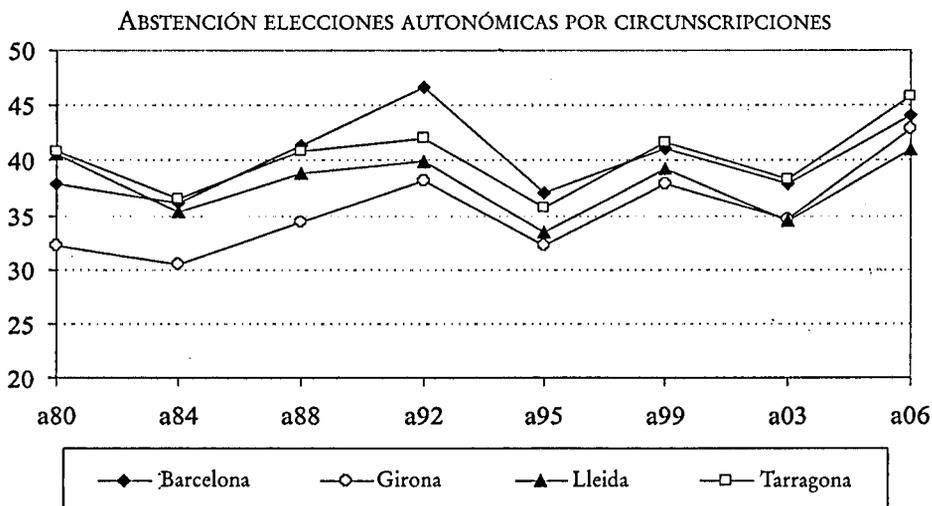
La participación/abstención

El nivel de abstención es alto (56,1%) con un incremento de 6 puntos en comparación a las elecciones de 2003. Se trata del segundo nivel más elevado registrado en unas elecciones autonómicas en Cataluña, tan sólo algo inferior al de 1992 y se ubica en la misma tendencia al alza que el nivel de abstención en el referéndum sobre la reforma del *Estatut*

ABSTENCIÓN (%) EN CATALUÑA (POR CIRCUNSCRIPCIONES)
AUTONÓMICAS (A) Y GENERALES(G).

	A2006	Diferencia A06-A03	Diferencia A06-G04
Barcelona	44,2	6,2	21,2
Girona	42,9	8,1	19,7
Lleida	41,0	6,5	17,6
Tarragona	45,9	7,5	21,5
CATALUÑA	43,9	6,5	20,9

La estructura territorial de la participación/abstención por circunscripciones es en principio es muy parecida a la de anteriores elecciones: Tarragona seguida de Barcelona son las más abstencionistas, mientras que Lleida seguida de Girona son las más participativas. En todo caso la diferencia máxima entre ellas es de sólo 5 puntos (entre Girona y Tarragona) observándose desde mediados de los años 90 un leve proceso de homogeneización de los niveles entre las circunscripciones.



Por comarcas también se repite la misma estructura territorial de la abstención que en anteriores elecciones. El incremento de la abstención ha sido también muy homogéneo y se ha situado entre 6 y 8 puntos en la gran mayoría de comarcas.

¿Qué flujos expresan esta evolución? Téngase en cuenta que el número de electores es muy parecido al de 2003 y que los cambios en la composición del electorado son escasos, función casi exclusivamente de las bajas tasas de movimiento natural de la población dado que los flujos de inmigración prácticamente no se traducen, al menos por el momento, en el censo electoral. En este marco,

y a tenor de los datos disponibles a través de encuestas, las transferencias de voto entre partidos (los principales) entre las elecciones autonómicas de 2003 y las de 2006 han sido inferiores a las que se produjeron anteriormente (en los periodos 1999-2003; 1995-99). La mayor parte de los electores que han cambiado su comportamiento han dejado de votar por un partido parlamentario y han pasado a la abstención (350.000 más), han votado en blanco (30.000 más) o lo han hecho por candidaturas minoritarias (120.000 más).

Se ha tratado de un fenómeno general a nivel de Cataluña que se ha manifestado de manera muy homogénea en todo el territorio, aún con matices diversos, y que debe explicarse por factores de ámbito general. En este sentido, el «cansancio» después de un proceso político muy denso y conflictivo, con situaciones, actuaciones o posiciones difícilmente comprensibles unas veces, con elevada carga de negatividad y de erosión de imagen en otras, con gran ruido mediático en todo caso, se presenta como una primera hipótesis de factor de ámbito general. Igualmente, como ha sucedido otras veces, ante las previsiones de repetición de una correlación de fuerzas muy parecida a la anterior y posibilidades de coalición también muy parecidas que expresaban todas las encuestas, la falta de expectativa de cambio no genera incentivos a la movilización. Ambas hipótesis aparecen pues como las más verosímiles para explicar el incremento en la abstención.

Siguiendo igualmente la tradicional pauta de abstención diferencial, el nivel de abstención en estas autonómicas ha sido claramente superior al de las anteriores elecciones generales. En 2006, sin embargo, la diferencia es muy elevada, dejando de participar 1 millón de personas más en relación a las generales de 2004. Es una diferencia similar a la observada en las elecciones autonómicas de 1999 con respecto a las anteriores generales de 1996, siendo mayor o menor la diferencia en función de las características coyunturales de las elecciones comparadas. En este caso las autonómicas de 2006 se desarrollan en una coyuntura sin incentivo y sin expectativa mientras que las elecciones de 2004 se desarrollaron en una coyuntura de movilización, y por tanto la diferencia en el nivel de participación es ahora muy elevada.

También en los países democráticos de nuestro entorno la participación en las elecciones generales es siempre mayor que en las locales, regionales (y europeas). Pero además debe tenerse en cuenta que estas diferencias suelen ser superiores en los contextos metropolitanos. Sucede también en España y en la Comunidad de Madrid, donde en las elecciones autonómicas, a pesar de celebrarse conjuntamente con las elecciones municipales, el incremento de la abstención respecto a las elecciones generales es casi tan elevada como en Cataluña. En ambas CCAA estas diferencias son muy superiores a las que se observan en el resto.

En este marco es donde debe situarse la influencia de otros factores, como la raíz autóctona/no-autóctona o el sentimiento de identidad comunitaria de los electores, pero en todo caso en un nivel claramente secundario y teniendo en cuenta otras características que coinciden en un mismo tipo de electorado.

Debe señalarse, por otra parte, que el incremento de la abstención en estas elecciones se ubica en una lenta pero clara tendencia al crecimiento de la abstención en Cataluña, más visible en las elecciones autonómicas y en las municipales, siendo más matizada en las generales. Esto quiere decir que independientemente

de los aspectos específicos a las elecciones de 2006, hay en juego unos factores de fondo que parecen empujar al alza el nivel de abstención.

Así la reflexión sobre la abstención, tanto en relación a su nivel como sobre el diferencial entre tipos de elección, debe ubicarse en el marco de pautas de relación con la política que son bastante generales a nuestras sociedades y que fuerzan a plantearse hipótesis generales y algunos interrogantes sobre el funcionamiento de la relación de representación.

La orientación del voto

Tal como hemos indicado anteriormente, si bien los resultados no han significado ningún cambio sustancial en las pautas de alineamiento político de los electores respecto a las anteriores elecciones de 2003, han presentado algunas variaciones que merecen ser destacadas. El aspecto más relevante es el descenso del PSC, junto al más suave de ERC y del PP. En sentido contrario, el avance de ICV-EUiA (única opción que gana votos en relación a 2003), así como la aparición de CC con apoyos suficientes para acceder a la representación, son las notas más significativas. Como resultado: CiU y PSC continúan como los dos partidos mayoritarios, del mismo modo que ERC, PP e ICV se mantienen en un segundo grupo, alejados de los dos primeros, y con un nuevo partido parlamentario, C-PC (Ciutadans), en último lugar.

CATALUÑA: RESULTADOS Y EVOLUCIÓN PRINCIPALES
OPCIONES (% S/VOTANTES)

	2006	2003	Dif. 06-03
CiU	31,4	30,9	- 0,5
PSC	26,7	31,2	- 4,5
ERC	14,0	16,4	- 2,4
PP	10,6	11,9	- 1,3
ICV-EUiA	9,5	7,3	+ 2,3
C-PC	3,0	-	+ 3,0
Otros	2,3	1,3	+ 1,0
Blanco	2,0	0,9	+ 1,1
Nulo	0,5	0,3	+ 0,2

En conjunto se consolida el esquema más pluripartidista que ha venido apareciendo en el último período, en el que la concentración de voto en los dos grandes partidos ha ido disminuyendo mientras ya hay 3 partidos entre 10-15% de los votos. CiU vuelve a ser el partido más votado en las 4 circunscripciones después de verse superado por el PSC en Barcelona en 1999 y 2003. La ventaja de CiU en Barcelona es relativamente corta y algo más amplia en Tarragona, siendo mucho más elevada en Girona y Lleida. Cualitativamente esta ha sido la estructura típica en las elecciones autonómicas, con posiciones mejores para el PSC en 1999 y 2003, mientras la ventaja de CiU había sido mucho mayor desde 1984 hasta 1995.

CATALUÑA Y CIRCUNSCRIPCIONES: RESULTADOS 2006 (% S/VOTANTES)

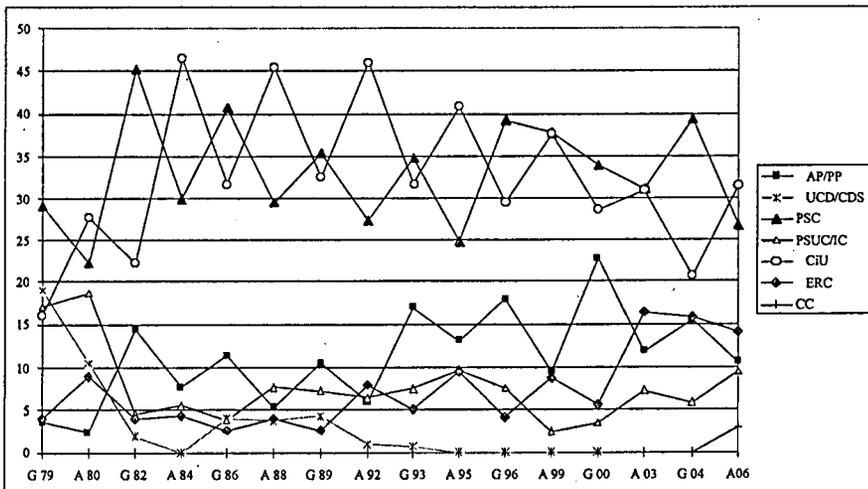
AUT 06	Barcelona	Girona	Lleida	Tarragona	CATALUÑA
PP	11,1	7,2	9,0	10,9	10,6
PSC	27,8	22,0	21,8	25,8	26,7
IC	10,3	7,6	6,5	6,5	9,5
CiU	29,8	38,0	39,7	32,2	31,4
ERC	12,6	19,1	17,6	17,5	14,0
C-PC	3,5	0,9	1,0	2,4	3,0

Continuidad y cambio

A pesar de algunos cambios, el esquema de alineamientos electorales se ha repetido una vez más. También en el nivel individual, los datos disponibles de encuestas indican un fuerte componente de estabilidad: la gran mayoría de los votantes han dado su apoyo al mismo partido que votaron en 2003.

A lo largo de las sucesivas elecciones, el electorado catalán ha venido mostrando unas pautas de orientación política sólidas y estables, que están basadas sobre los dos ejes que estructuran la competencia electoral en Cataluña: el izquierda/derecha y el nacional. Esto origina una oferta de partidos y unos alineamientos de los votantes que se ha venido expresando en forma de un mayor número de partidos que en la política a nivel general español. Las percepciones de los ciudadanos en relación a esos ejes de conflicto así como su percepción de las posiciones de los actores partidistas en ellos, determina en gran manera y da estabilidad al sistema de partidos y a los alineamientos electorales.

CATALUÑA: EVOLUCIÓN DE LOS RESULTADOS EN LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS Y GENERALES: 1977-2006. (% S/VOTANTES)



Sobre esta base, por otra parte, la baja polarización existente en la política catalana permite unos solapamientos de espacios electorales entre partidos y que los ciudadanos situados en estos espacios secantes puedan dar su voto sin problemas a uno u otro de los partidos implicados en función de aspectos coyunturales o de manera algo más estable en función de nuevas situaciones. Este es el marco en el que se han ido produciendo gran parte de los cambios, tanto entre elecciones autonómicas como entre autonómicas y generales.

En las elecciones de 2003 ha habido también aspectos de cambio que deben señalarse. Como ya hemos señalado han votado 400.000 electores menos y este incremento de la abstención ha sido el principal movimiento entre estas elecciones y las anteriores, tanto a nivel general como de cada una de las circunscripciones.

En cambio, la volatilidad interpartidista ha disminuido notablemente en relación a la que se produjo entre pares de elecciones autonómicas anteriores, tanto por lo que se refiere a la volatilidad individual (cambios individuales entre partidos en relación a 2003) como a la agregada (cambios agregados en la correlación de fuerzas).

De todas maneras debe señalarse que el PSC ha perdido 250.000 (el 25% de su electorado), ERC 130.000 (el 25% de su electorado) y el PP 80.000 (el 20% de sus electores), mientras CiU presenta un balance de pérdida de 100.000 votos (el 10% de su electorado) pues sus pérdidas a la abstención, no muy diferentes porcentualmente a las de los otros partidos, las compensa con la captación de electorado procedente de PSC y de ERC.

En sentido contrario, ICV ha ganado 40.000 votos (incremento del 16% respecto a 2003). Por su parte la nueva opción, C-PC, ha obtenido 90.000 votos; también ha aumentado el voto por el resto de pequeñas candidaturas, con 30.000 votos más que el 2003 (el doble que anteriormente); y también se ha doblado el número de papeletas en blanco, 30.000 más que en 2003 (marcando el nivel más alto alcanzado en elecciones autonómicas y generales).

Aunque menores que otras veces, los datos individuales de transferencias interpartidistas precisan los cambios en los apoyos electorales de los partidos. Como hemos señalado, la parte claramente más importante de las pérdidas de todos los partidos va hacia la abstención. A nivel de las transferencias interpartidistas en 2003 el PSC pierde en beneficio de CiU votantes moderados descontentos con la gestión anterior o con el cambio de candidato, mientras pierde hacia IC-V apoyos claros por un gobierno de izquierdas, siendo de mucha menor sus pérdidas hacia C-PC. Por otra parte también ERC cede electores de izquierda hacia IC-V, principalmente, pero también a CiU y PSC. El PP, por su parte, pierde electorado moderado hacia CiU y radical hacia C-PC. Por su parte, los electores de C-PC provienen de PSC y PP de forma relativamente equilibrada, aún con leve mayoría de procedencia socialista, así como de un más pequeño sector de electores que no votaron en 2003.

En conjunto, sin embargo, la oposición no ha sido la principal beneficiada por las pérdidas de los partidos de gobierno, al contrario, también ha visto disminuir sus votos. En cambio, teniendo en cuenta a CC, 150.000 electores han optado por votar a opciones que anteriormente no existían o no se escogían.

Así pues, dados los flujos de cambio y el destino que han tenido las pérdidas de los partidos, el grueso de los cambios experimentados en esta elección apuntan a una misma línea de explicación: el desgaste que han sufrido los partidos parlamentarios que han protagonizado el paisaje político catalán en el marco del conflicto y el «ruido» políticos que han caracterizado esta legislatura. En un nivel secundario se sitúan los cambios que expresan pequeños reajustes en los apoyos a los partidos en función del balance pasado i/o como expresión de indicaciones ante la nueva legislatura.

El nivel institucional

Los resultados electorales se traducen en algunos cambios en la composición del *Parlament de Catalunya*, pero no en una modificación sustancial del panorama parlamentario si bien la cámara cuenta ahora con un partido más que anteriormente dado el acceso a la representación de C-PC (3 escaños). Por otra parte se producen unos leves cambios en la correlación de fuerzas: el relativo equilibrio CiU-PSC que existía desde 2003 se ha decantado ahora más claramente hacia CiU que obtiene 48 escaños (2 más que anteriormente) mientras el PSC (37 diputados) pierde 5, situándose ahora en 11 escaños la diferencia entre ambos. A continuación se sitúan ERC con 21 escaños (pierde 2) y el PP con 14 (pierde 1). Por su parte, el avance electoral de ICV-EUiA se traduce en una ganancia de 3 diputados, disponiendo ahora de 12 escaños en la cámara situándose casi al nivel del PP.

PARLAMENT DE CATALUÑA: ESCAÑOS 2006 (DIFERENCIA CON 2003)

	CATALUÑA	Barcelona	Girona	Lleida	Tarragona
CiU	48 (+2)	27 (+2)	7 (=)	7 (=)	7 (=)
PSC	37 (-5)	25 (-4)	4 (=)	3 (-1)	5 (=)
ERC	21 (-2)	11 (-2)	4 (=)	3 (=)	3 (=)
PP	14 (-1)	10 (-1)	1 (=)	1 (=)	2 (=)
ICV-EUA	12 (+3)	9 (+2)	1 (=)	1(+1)	1 (=)
C-PC	3 (+3)	3 (+3)	0 (=)	0 (=)	0 (=)
Total	135	85	17	15	18

Como puede observarse en el cuadro, los cambios de representación se han producido en la circunscripción de Barcelona que es la que registra un mayor nivel de volatilidad y la que es también más sensible a cambios en los apoyos electorales dado el mucho mayor número de escaños que se distribuye.

A pesar de ello desde el punto de vista de la formación de mayorías/minorías se mantiene prácticamente la misma estructura anterior sin grandes variaciones. Los resultados pues no dan a CiU la mayoría suficiente a la que aspiraba para gobernar en solitario (aún con apoyos puntuales) y el electorado de Cataluña queda representado en un parlamento con estructura pluripartidista de 6 parti-

dos y sin mayorías absolutas, que fuerza a pactos y al desarrollo de una «cultura de coalición». Así el escenario posible para la formación de gobierno se define con dos posibles *coaliciones vencedoras mínimas* (CiU+ERC o PSC+ERC+ICV) y una *gran coalición* (CiU+PSC), que en estas elecciones aparecía a priori con mayor plausibilidad que en el año 2003, pero que fue perdiendo de nuevo terreno durante la campaña.

En esta ocasión las negociaciones para la formación de gobierno han sido mucho más rápidas que en 2003.

El escenario creado por los resultados despeja dudas y el PSC se declara partidario de un acuerdo de izquierdas rechazando el acuerdo con CiU, en la línea de la evolución del «clima político» y el discurso socialista durante la campaña. A la vista de los resultados, además, el PSC entiende que la coalición con CiU le situaría en posición subordinada, no le permitiría desarrollar un programa de gobierno coherente con sus planteamientos y afectaría gravemente a sus posibilidades de futuro como partido de gobierno.

También ERC rechaza rápidamente la coalición con CiU y apuesta por renovar el acuerdo de izquierdas al no percibir variación en el contexto estratégico que les llevó a priorizar la coalición de izquierdas en 2003. Además tanto los acontecimientos en el proceso de reforma estatutaria como las críticas de CiU durante la campaña electoral habían creado mayor separación.

La decisión de ERC es favorablemente acogida por el PSC e ICV. En cambio recibe un claro rechazo por parte de CiU, que ve como otra vez se queda fuera del gobierno a pesar de haber sido la opción con más escaños al Parlamento (y ahora también la más votada). Sin embargo no tenía capacidad por construir una mayoría de gobierno.

El 24 de noviembre José Montilla es investido, pues, nuevo presidente de la Generalitat, al frente de un gobierno de coalición que, en su documento programático, sitúa las políticas sociales, el desarrollo del Estatuto y la potenciación económica de Catalunya como sus ejes principales. El nuevo gobierno se da a conocer oficialmente el 28 de noviembre con la presidencia y 6 consejerías para el PSC, la vice-presidencia (Carod-Rovira) y otras 4 consejerías para ERC y 2 para ICV. Su composición muestra importantes elementos de continuidad: 9 de sus 15 miembros habían sido *consellers* en los gobiernos de Maragall y algunos de los nuevos habían ocupado altos cargos en las consejerías.

Los resultados y el proceso político

A pesar de divergencias en algunos aspectos la coalición tripartita se presenta decidida a desarrollar el cambio que iniciaron la pasada legislatura. Sin embargo, en el marco de la pasada experiencia la redición de la coalición es recibida con mayor escepticismo que la primera vez.

No existen elementos para descartar problemas entre los socios, o conflictos internos en los partidos que acaban trasladándose a las relaciones entre partidos. Sin embargo, los tres partidos plantean la nueva etapa de gobierno a partir de la expe-

riencia aprendida de la etapa anterior y el incentivo asumido de que un nuevo balance problemático acarrearía graves consecuencias electorales. En este sentido, la presencia en el gobierno de los líderes de los tres partidos implicados parece aportar también una mayor capacidad de maniobra

En todo caso debe tenerse en cuenta que si bien pudieron considerar una coalición con CiU, la decisión de PSC y ERC de reeditar la coalición de izquierdas significa situar la dimensión izquierda/derecha como eje principal de la política catalana. Por una parte en la acción de gobierno. Por otra en la dinámica gobierno/oposición. También sobre este eje ERC se plantea continuar disputando a CiU la hegemonía en el espacio nacionalista. Y además esta dinámica introducirá también nuevos elementos, a medio plazo, en la forma de plantearse las relaciones entre los partidos de la oposición. De todas maneras, la existencia de posibles de mayorías alternativas –si bien escenario hoy fuera de vista– no deja formar parte del escenario estratégico y los recursos de los actores implicados.

El proceso político en Cataluña depende tanto del proceso en el nivel catalán como del proceso en el nivel estatal. Problemas de desgaste para el gobierno socialista, las tensiones Maragall-Zapatero y la sustitución de Maragall por Montilla, han sido consecuencia, en buena parte, de los problemas derivados de la interacción de las estrategias competitivas en el nivel central y autonómico en la pasada legislatura. Finalizado el proceso de aprobación estatutaria, el desarrollo y aplicación del *Estatut* será un factor y a la vez un producto de esta dinámica multinivel, si bien ahora articulada sobre políticas y competencias, temas sobre los que la colaboración, el diálogo y la discusión tienen unos parámetros mucho más concretos que los surgidos en la reforma estatutaria, y en principio más fáciles de plantear y explicar, aunque no por ello fáciles de resolver.

La renovación de la coalición tripartita y de la presidencia socialista en Cataluña deja inalterado el mapa político autonómico y posibilita a los socialistas continuar detentando un importante recurso de gobierno y de presencia en el contexto autonómico y estatal en su conjunto. Es un tema importante pues en todo caso, aunque el contexto es muy diferente, el papel de referente que ha tenido el *Estatut* en su fase de reforma, le va a continuar situando también como centro de referencia en el proceso de desarrollo de los demás estatutos en su encaje en el Estado Autonómico.

Está abierto todavía, sin embargo, el proceso derivado de los recursos de inconstitucionalidad generales planteados por el PP y el Defensor del Pueblo (además de los más específicos planteados por las CCAA de Valencia, Aragón y Baleares). En todo caso también la dinámica abierta por estos casos puede tener incidencia sobre las relaciones entre gobierno catalán y el gobierno central español, así como entre los partidos de uno y otro nivel de gobierno.

Así pues, en conjunto, la presidencia del PSC y el gobierno de coalición, a pesar de no ser inicialmente bien recibida por importantes sectores del PSOE, no sólo permite a los socialistas retener un recurso de gobierno, sino que sobre todo puede ser un importante factor de integración en la dinámica política multinivel del Estado autonómico.

Por otra parte, como se ha visto una vez más a lo largo del proceso de refor-

ma estatutaria y después de la formación del nuevo gobierno catalán, el juego de alianzas en un nivel de gobierno tiene repercusiones en el otro nivel. La configuración del gobierno catalán ha tenido pues sus consecuencias en los apoyos parlamentarios del gobierno socialista en el parlamento central, recuperando el apoyo de ERC mientras CiU se descolgaba de acuerdos estables. Ello devuelve la configuración de apoyos a la existente desde la fase inicial de la legislatura hasta la ruptura con ERC en la primavera de 2006. La coalición tripartita y la presidencia socialista parecen ser también aquí un factor de estabilidad.

El PP podría también intervenir en esta dinámica de configuración de alianzas ante la práctica imposibilidad de llegar de nuevo al gobierno sin apoyos parlamentarios. Pero no parece en condiciones de lograrlos sin cambios importantes en su política y en su relación con CiU, PNV y Coalición Canaria.

RESULTADOS DE LAS ELECCIONES DEL 1 DE NOVIEMBRE DE 2003
AL PARLAMENTO DE CATALUÑA

	Censo	Votantes	Abstención
Barcelona	3.991.904	2.232.872	44,06
Girona	483.543	276.232	42,87
Lleida	311.037	183.526	41,00
Tarragona	534.790	289.478	45,87
CATALUÑA	5.321.274	2.982.108	43,96

Votos	PP	PSC	IC	CIU	ERC	C-PC	Blancos	Nulos
Barcelona	248.165	620.601	230.968	664.723	280.566	78.525	45.558	8.753
Girona	19.808	60.755	20.978	104.840	52.799	2.584	5.516	1.723
Lleida	16.605	40.097	12.018	72.916	32.304	1.761	4.166	1.203
Tarragona	31.644	74.720	18.729	93.277	50.686	6.970	5.004	1.895
CATALUÑA	316.222	796.173	282.693	935.756	416.355	89.840	60.244	13.574

% s/votantes	PP	PSC	IC	CiU	ERC	C-PC	Blancos	Nulos
Barcelona	11,11	27,79	10,34	29,77	12,57	3,52	2,04	0,39
Gerona	7,17	21,99	7,59	37,95	19,11	0,94	2,00	0,62
Lérida	9,05	21,85	6,55	39,73	17,60	0,96	2,27	0,66
Tarragona	10,93	25,81	6,47	32,22	17,51	2,41	1,73	0,65
CATALUÑA	10,60	26,70	9,48	31,38	13,96	3,01	2,02	0,46

Fuente: Elaboración propia sobre datos del DOGC

VIII. LAS CIUDADES AUTÓNOMAS DE CEUTA Y MELILLA

*Gerardo Ruiz-Rico Ruiz
Juan José Ruiz Ruiz*

Actividad política

Reforma estatutaria

La cuestión de la reforma estatutaria ha estado presente a lo largo del 2006 en el debate político en ambas ciudades, centrado en buena medida sobre la posibilidad de conversión de las ciudades autónomas en comunidades autónomas (CCAA).

El impulso principal de esta aspiración viene de los partidos políticos de carácter «local». Los partidos Izquierda Unida de Ceuta, Unión Democrática Ceutí (UDCE), Federación Ceutí, y Coalición por Melilla (CpM) suscribieron en junio un documento en el que proponen orientar la reforma de los estatutos hacia aquel objetivo, a partir de la aplicación de la disposición transitoria V de la Constitución de 1978. Entre sus contenidos, esa futura reforma debería asegurar –en opinión de estas formaciones– el reconocimiento de la identidad lingüística y cultural de ambas ciudades.

Incluso las organizaciones sindicales (UGT y CCOO) han reclamado también su participación en un futuro proceso de reforma de los Estatutos, para evitar que ésta se reduzca a la esfera política e institucional y cuente también con una dimensión social y laboral.

La reforma estatutaria ha sido planteada también, al menos formalmente, por los partidos con mayor representación a nivel nacional. Así, el PP ha sostenido la necesidad de equiparar las ciudades con las demás comunidades autónomas, con el argumento de que el actual modelo estatutario está acabado. Otro de los motivos fundamentales por los que se reclama un nuevo desarrollo estatutario tiene que ver con la competencia de urbanismo. Los diferentes pronunciamientos de la jurisprudencia constitucional, al situar sin ambigüedad alguna esta materia dentro de la esfera funcional de las CCAA, han provocado una demanda creciente en los gobiernos de ambas ciudades para conseguir una atribución que en la actualidad conserva aún en gran medida la Administración central. La razón que se alega es la relación directa entre el desarrollo económico de las ciudades y el ejercicio por parte de sus gobiernos autonómicos de potestades decisorias sobre urbanismo y ordenación territorial. Obviamente la atribución a las ciudades de facultades propias, y no dependientes de la legislación estatal, exigiría una configuración nueva del sistema competencial a través de una reforma estatutaria. En la actualidad el proceso está abierto a la negociación entre PSOE y PP para la redacción de unos borradores estatutarios.

El último capítulo político de este tema durante el 2006, y primero de este año, ha sido la reunión mantenida por los presidentes de Ceuta y Melilla, en la cual se han acordado una estrategia conjunta para reivindicar del Gobierno central unas reformas estatutarias que equiparen a sus respectivas ciudades autónomas con las comunidades autónomas.

Las cuestiones de procedimiento han provocado algunas discrepancias en el caso de Melilla. Los grupos políticos que están en la oposición (PSOE y CpM) se opusieron en principio a debatir el contenido de la reforma hasta que se articulara algún método para dar participación y audiencia a organismos y entidades sociales de la ciudad, como las organizaciones sindicales y empresariales o la asociación de estudiantes universitarios.

El agotamiento del actual marco competencial estatutario se produce a raíz de la reunión de la Comisión Mixta Estado-Ciudad Autónoma de Melilla para el traspaso de las últimas competencias pendientes de transferencia, previstas en el Estatuto: protección del medio ambiente y transporte terrestre. A partir de aquí cualquier otra competencia a la ciudad de Melilla necesitaría una nueva previsión estatutaria, al margen de que los Estatutos en vigor recogen un mecanismo ampliación funcional, que contempla la «atribución» por parte del Estado de cualquier otra materia que pertenezca a su ámbito de competencias. Los desencuentros entre el Gobierno autonómico y los partidos de la oposición han sido constantes, lo que ha dificultado notablemente la puesta en marcha del proceso de reforma en la Comisión de Presidencia, órgano encargado de debatir el borrador de la reforma.

En Ceuta el desacuerdo entre los partidos mayoritarios a nivel estatal y los partidos locales (UDCE, PSDC) está generando numerosos problemas para alcanzar un consenso amplio sobre el contenido de la reforma, con el abandono en ocasiones de estos últimos de las comisiones o foros creados para aprobar un borrador que cuente con el respaldo unánime de las formaciones políticas con representación en la Asamblea de la ciudad.

Por parte de la UDCE se reclama la inclusión en el nuevo Estatuto de la figura del Defensor del Pueblo y un compromiso por la promoción y el respeto a la diversidad cultural y lingüística, como realidad diferencial de la ciudad. Por su parte, el PP ha propuesto incluir competencias de gestión –Estado/Ceuta– en materia de sanidad y educación.

Seguramente el punto donde existe casi una plena unanimidad entre gobierno y oposición –a salvo de cierta ambigüedad del PSOE– es el de utilización del procedimiento de reforma no sólo para ampliar el nivel de autogobierno de la Ciudad Autónoma, sino para convertir a ésta en una verdadera comunidad autónoma.

Dictamen del Consejo de Estado y examen de las alternativas procedimentales

Es necesario mencionar aquí la doctrina elaborada por el Consejo de Estado en su dictamen sobre la reforma constitucional. El documento contiene algunas referencias a Ceuta y Melilla, especialmente interesantes en lo que respecta a las posibles vías para una futura reforma de los Estatutos de Autonomía de ambas ciudades.

El Consejo de Estado consideró improcedente, en una hipotética reforma de la Carta Magna, mantener en una de las disposiciones transitorias la referencia a Ceuta y Melilla, en la medida en que se trata de ciudades autónomas que han dejado de ser una realidad institucional potencial. Por el contrario, defiende en el dictamen su inclusión entre la relación de comunidades autónomas que se debería enunciar en el texto fundamental, con la fórmula siguiente: «*Son Ciudades Autónomas Ceuta y Melilla*» (dentro del enunciado de un nuevo artículo 143).

Por su parte, el artículo 137 podría quedar redactado de diferentes formas. Uno de los textos que se proponen tendría el siguiente tenor: «*España se organiza territorialmente en municipios, provincias, Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses*».

La segunda alternativa tendría este otro enunciado: «*España se organiza en Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas, así como en municipios y provincias. Las Comunidades Autónomas y las Ciudades Autónomas gozan de autonomía en los términos previstos en la Constitución y los respectivos Estatutos. La ley asegurará la autonomía para municipios y provincias para la gestión de sus intereses respectivos*».

Uno de las consideraciones más significativas que hace el Consejo de Estado se refiere a la vigencia de la Disposición transitoria quinta, una cláusula que fue diseñada por el constituyente para permitir la constitución de Ceuta y Melilla como comunidades autónomas sin pasar por los trámites del procedimiento del artículo 143. Pero al no haber sido utilizada realmente, sus efectos —a juicio del Consejo— no se habrían «agotado» hasta el presente, quedando por tanto abierta una vía constitucional para la conversión como comunidades autónomas. Obviamente si se llegara a constitucionalizar expresamente a Ceuta y Melilla como «ciudades autónomas», el cumplimiento de esa Disposición transitoria requeriría una previa reforma constitucional.

En el diseño de un nuevo Senado, el Consejo de Estado sería partidario de mantener una línea continuista en lo que respecta a la atribución a ambas ciudades de una representación senatorial idéntica a la que actualmente prevé la CE (2 senadores por ciudad), basándose en su singularidad territorial.

Sobre la fórmula de elección de los senadores que corresponden a las ciudades autónomas, el Consejo considera más apropiado, al no disponer en realidad de una asamblea legislativa, conservar el sistema de elección directa por parte de los ciudadanos y hacer coincidir esa elección con la que se celebraría para la asamblea de la ciudad autónoma. Otra alternativa que se podría implantar en una supuesta reforma constitucional sería la de la elección directa a través de un sistema electoral mayoritario.

Se alude constantemente en el debate político de las ciudades autónomas a la Disposición transitoria quinta de la Constitución, para fundamentar la pretensión de constituirse en comunidad autónoma. Pero la cuestión radica en determinar si esa cláusula constitucional tiene aún vigencia.

Efectivamente cabría pensar que, al tratarse de una disposición de carácter

«transitorio» y, por tanto, utilizada ya en una ocasión, agotaría su eficacia y perdería su virtualidad para sustentar nuevas demandas estatutarias de las ciudades autónomas. Desde esta perspectiva, la conversión en comunidad autónoma no estaría conectada necesariamente con aquella previsión del constituyente. El mecanismo a seguir, por otro lado, sería el regulado en los títulos de los actuales Estatutos de Autonomía, que diseñan el procedimiento para la reforma estatutaria. De esta forma, la mayoría para proponer esa nueva configuración institucional sería la que establece en este punto el Estatuto vigente (dos tercios de la Asamblea), y no la mayoría absoluta que se exige en la Disposición transitoria de la CE. Si bien, y en todo caso, la decisión última –cualquiera que sea la interpretación que se haga sobre la aplicabilidad de aquella– depende siempre de las Cortes Generales, única instancia que ambos supuestos (Estatutos y Constitución) tiene potestad para aprobar una ley orgánica en la que se acepte esa propuesta.

Una posible interpretación a propósito de la reforma de los Estatutos de Ceuta y Melilla sería la que distingue entre dos métodos o procedimientos a seguir, en función del objeto que se pretende alcanzar. Si la finalidad que se persigue es la conversión en comunidades autónomas, el procedimiento sería el marcado por la Constitución; de este modo la aprobación de la iniciativa necesitaría sólo la aprobación de la mayoría absoluta de la Asamblea de cada Ciudad. Aun cuando la Disposición transitoria quinta se refiere a los «ayuntamientos» como órganos encargados de respaldar esa propuesta, la desaparición institucional de estos últimos no debería ser un obstáculo para aplicar esa cláusula constitucional y exigir las condiciones procesales que allí se indican. Por el contrario, si el objetivo de la reforma no afecta a su estatus como entidad territorial, sino únicamente a cuestiones competenciales y organizativas, el procedimiento que debería emplearse sería el señalado por el propio Estatuto para su reforma.

Relaciones con Marruecos

El acercamiento en las relaciones de España con el Reino de Marruecos no han evitado, sin embargo, que se produzca algún desencuentro con no excesiva trascendencia. El problema surgió con la donación por parte del Estado español de un conjunto de vehículos todo terreno, cuyo traslado a Marruecos no pudo llevarse a cabo a través de la frontera terrestre de Ceuta, sino en barco hasta un puerto marroquí. Este hecho provocó algunas reacciones por parte de las autoridades ceutíes, por entender que era una concesión que se hacía a la soberanía del país vecino, en su reclamación histórica sobre las ciudades españolas.

Otro problema de naturaleza similar tiene lugar en Melilla, cuando la administración marroquí impone la obligación de que el pescado que se traslada a esa ciudad pase por el control de aduanas, con el perjuicio para los comerciantes del sector de la ciudad.

Pese a estos incidentes menores, se empieza a reconocer las posibilidades de proyección socioeconómica de estas ciudades sobre su entorno al otro lado de la frontera, como una forma de compensar la pérdida en un futuro próximo de fondos europeos, mediante la utilización de los denominados por algunos «fondos de vecindad» (Fondos Interreg y MEDA).

La visita de la vicepresidenta del Gobierno español a Marruecos ha servido para alcanzar acuerdos con el Gobierno de aquel país para actualizar los convenios en materia de inmigración de terceros países e integración de menores inmigrantes, así como otros compromisos sobre futura cooperación empresarial española. En cuanto a inmigración ilegal, los datos parecen confirmar un notable descenso de la inmigración ilegal, junto a una normal y frecuente repatriación de los inmigrantes de nacionalidad marroquí en esa situación, a través de la frontera de Melilla. Hay que tener en cuenta también la dimensión económica que tiene la entrada de los MENA (menores no acompañados) en Ceuta y Melilla, que genera constantes demandas de inversiones y subvenciones extraordinarias para hacer frente a los costes presupuestarios que tienen las prestaciones sociales que aquéllos reciben por parte de las autoridades autonómicas.

La política del Estado español en sus relaciones con Marruecos produce algunos problemas de carácter interno. El papel que podría jugar Ceuta y Melilla en la esfera internacional ha generado algunas discrepancias en las relaciones intergubernamentales entre los gobiernos autonómicos de ambas ciudades y el Gobierno central. Una de ellas se origina por el hecho de no haber sido invitados a participar en la Cumbre Euroafricana de Rabat.

Seguridad ciudadana

Ha sido significativa la detención de algunos presuntos miembros de un grupo terrorista islámico, lo que ha provocado cierta alarma social ante la eventualidad de que las ciudades españolas del Norte de África se conviertan en objetivo del terrorismo.

La entrada ilegal de inmigrantes se ha podido controlar en los últimos meses, tras una mejor colaboración policial de las fuerzas de seguridad de España y Marruecos. Sin embargo, se llegaron a producir algunas muertes en julio y la repatriación de los inmigrantes subsaharianos detenidos en territorio español no está del todo normalizada. La retirada de los militares españoles en los puntos conflictivos de la alambrada se produce dos meses después de los intentos de entrada masivos que tiene lugar en los últimos meses del 2005.

Se ha rechazado por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía la pretensión de los gobiernos autonómicos de instalar cámaras de videovigilancia en determinados puntos de las ciudades.

Con motivo de la visita oficial del ministro de justicia, su departamento y el ejecutivo autonómico firmaron un convenio de colaboración para proceder a la informatización de los juzgados y tribunales de la ciudad. El ministro López Aguilar declaró la voluntad de su Departamento por incluir a los juzgados de Melilla en el proyecto piloto de la oficina judicial, con el que se intenta mejorar la eficacia y el funcionamiento de los juzgados.

Economía

El Senado aprobó una moción reasentada por el PP, que insta al Gobierno central a concretar, en un plazo de tiempo determinado (seis meses), la reforma del Régimen Económico y Fiscal de Ceuta y Melilla, en el que se regulan todos los beneficios fiscales, de los que disfrutaban los residentes y empresarios, debido a las especiales circunstancias que afectan a ambas ciudades. Los problemas de «agotamiento» del modelo llevaron a proponer una revisión de este régimen para evitar el creciente desempleo y la crisis en algunos sectores tradicionales.

En esa misma dirección apuntan las enmiendas que presentó el PP al proyecto de ley del IRPF, y de modificación de la legislación del Impuesto de Sociedades. El objetivo era intentar que se diera un tratamiento igual y uniforme a las bonificaciones, en ambos tipos impositivos, a las empresas de Ceuta y Melilla, por las actividades desarrolladas en la península.

En el debate de la Ley de Presupuestos Generales del Estado fueron rechazadas las enmiendas presentadas por parlamentarios del PP para aumentar las bonificaciones en la Seguridad Social y el incremento en un 20% del plus por residencia de empleados públicos. Igualmente no fueron aceptadas las enmiendas que pretendían elevar la partida de los presupuestos —la mayoría gubernamental alegó que se encontraban ya cubiertas estas mejoras— en los departamentos de justicia, defensa e interior. Además, las Cortes Generales aprobaron una bonificación para el transporte de residentes de las dos ciudades del 50%, que entrará en vigor a partir del 2007.

Los fondos europeos representan otra de las constantes en el panorama económico de las ciudades autónomas. El Parlamento Europeo admitió la necesidad de mantener los niveles de las subvenciones para apoyar a las «regiones afectadas por el efecto estadístico», como consecuencia del ingreso de los nuevos países de renta baja en la Unión Europea; no obstante respaldaría finalmente la propuesta de reducción de estas ayudas que propuso la Comisión y la modernización de los procedimientos y objetivos de esas ayudas regionales. En cuanto a la ejecución de los fondos europeos el índice global es bastante positivo, aunque en algunos temas la descoordinación entre administraciones competentes (Estado y Ciudad Autónoma) está provocando algunas disfuncionalidades en forma de retrasos. En todo caso los niveles de gestión «autonómica» de estos fondos de la UE destinados a la ciudad dependen de un sistema de división competencial que prima por ahora la intervención del Estado central. Para paliar la pérdida de fondos europeos, al dejar de ser región privilegiada (objetivo 1), se está planteando la aprobación de planes complementarios de inversión que permitan mantener y nivelar los niveles prestacionales en ambas ciudades.

El régimen jurídico específico que regulaba la importación en las ciudades autónomas ha sido derogado, con lo que el comercio de un amplio número de mercancías se llevará a cabo con idénticas normas que se aplican en el resto del Estado, sin que sea necesario por tanto la autorización de la Administración central. Asimismo, puede considerarse como novedad destacada la decisión del Gobierno central de liberalizar del sector eléctrico en Ceuta y Melilla.

Existe una percepción de crisis económica generalizada en las ciudades autónomas entre agentes sociales y empresariales. Estos últimos están elaborando diagnósticos posibles para salir de esa crisis, con las medidas que sería necesario adoptar en ámbitos como la construcción, el comercio, fiscalidad. La situación económica ha obligado al Gobierno central a utilizar un fondo de contingencia, para compensar económicamente a Ceuta y Melilla por la falta de liquidez en la recaudación del IPSI (Impuesto sobre la Producción, los Servicios y la Importación).

Una de las reclamaciones de la ciudad de Ceuta en el ámbito económico ha sido la implantación de una aduana comercial —o sistema que permita una regulación del tráfico de mercancías en la frontera—, equiparándose de este modo a la ciudad de Melilla. El déficit presupuestario de la ciudad de Ceuta, como consecuencia de la presión migratoria que sufre la ciudad ha conducido a la aprobación por el Ministerio de Economía de una línea de colaboración específica para inversiones. Hay que subrayar, por último, la decisión de la Asamblea de la Ciudad de convertir «Servicios Tributarios» en un organismo autónomo.

Se ha reclamado una mejora del estatus económico específico de Melilla durante la elaboración de los presupuestos generales del estado, con objeto de elevar el plus de residencia de los funcionarios residentes en la ciudad y las bonificaciones en las cuotas empresariales. En este sentido el Gobierno central aprobaba en marzo una bonificación del 40 % a la seguridad social de empresarios y trabajadores autónomos de una serie de sectores (hostelería, industria, turismo, etc.).

Políticas sociales

Se observa un incremento de las partidas destinadas a las áreas «sociales» en los presupuestos aprobados por las ciudades autónomas, con especial atención a bienestar social medio ambiente y obras públicas. La metodología en los procesos de planificación necesita siempre la colaboración del Estado para la ejecución de cualquier iniciativa.

Las dotaciones para cohesión social que provienen de la Unión Europea son en buena medida cogestionadas por las ciudades autónomas junto al Ministerio de Administraciones Públicas. Por su parte, el Estado elabora instrumentos de planificación para elevar los niveles de empleo, con un tratamiento especial a determinadas minorías (mujer y víctimas de violencia doméstica, discapacitados, ex-drogadictos).

Como dato demográfico de interés, hay que señalar los porcentajes de la población melillense, que se distribuyen en torno a algo más del 70% de ciudadanos residentes de origen europeo, 26% bereber y un 2% de origen judío. Con una elevada tasa de natalidad, Melilla ha experimentado un crecimiento poblacional significativo respecto de otras ciudades españolas, producido sobre todo por el aumento de residentes extranjeros, en su mayoría de nacionalidad marroquí.

El tema de la «marroquinización» y el empadronamiento de marroquíes en Ceuta ha generado cierta controversia política al denunciar la UDCE irregulari-

dades y denegaciones arbitrarias por la Consejería de Presidencia. La formación local considera que la falta de empadronamiento puede afectar al ejercicio de derechos básicos y fundamentales como la sanidad y la escolarización.

En materia de viviendas sociales, se ha planteado en Melilla un nuevo convenio para la construcción de viviendas sociales, cuya finalidad no sería la venta sino la puesta en régimen de alquiler. Otra de las novedades de ese convenio es el compromiso del Ministerio de Vivienda de responsabilizarse de la compra de terrenos y su posterior urbanización. Se ha firmado también un convenio de colaboración con la Sociedad Pública de Alquiler (SPA), constituyéndose además una Comisión Mixta de Seguimiento, para todo lo concerniente a las actuaciones de las dos administraciones en esta materia.

En el caso de Ceuta, el Ministerio de Vivienda acordó una subvención para crear una ventanilla única de vivienda, destinada a informar a los ciudadanos sobre subvenciones, gestión, ayudas para compra y alquiler, etc. En relación con el área de urbanismo, se siguen produciendo por parte del Ministerio de Fomento dilaciones a la hora de aprobar las modificaciones en el PGOU, en parte debido a una normativa (ley de suelo 1982) que otorga un plazo de seis meses al gobierno central para aceptar esas revisiones urbanísticas. Esta situación genera un malestar crónico en el Gobierno de la ciudad, que solicita también de forma periódica la devolución de la competencia sobre urbanismo, retirada al antiguo Gobierno del GIL.

En el ámbito de la sanidad, se ha proyectado la construcción de un nuevo hospital de uso civil y militar en Melilla. Los niveles de satisfacción por los servicios sanitarios han mejorado, al descender el número de quejas de los usuarios en el área de salud.

En el área de medio ambiente se han adoptado algunas iniciativas por el gobierno melillense para mejorar la calidad de vida en la ciudad. Sobresalen, entre otras, la puesta en funcionamiento un Centro de Descontaminación de Vehículos y un horno incinerador de animales, la mejora en el tratamiento y gestión de residuos urbanos, hospitalarios, aceites y lodos. Junto a las anteriores iniciativas se han acometido mejoras en el tratamiento de los recursos hídricos y el alumbrado de algunos barrios. Estas medidas se han acompañado en algunos casos con la aprobación de algunas ordenanzas sobre limpieza de depósitos de agua, uso de playas y locales de espectáculos para controlar niveles de ruido.

La colaboración entre el Estado y la Ciudad Autónoma de Melilla se ha materializado en un convenio para determinadas actuaciones y la elaboración de un Plan de Acción Local y la Agenda Local 21, que prevé actuaciones en esta esfera medioambiental, concretamente en lo relativo a parajes naturales, planta desaladora e incineradora y suministro agua. Las actuaciones del Ministerio de Medio Ambiente en Melilla contemplan también el deslinde de la costa y una serie de inversiones para políticas de agua y recuperación de la costa. La Consejería de Medio Ambiente, por su parte, concluyó la elaboración del borrador de la Agenda Local 21, en cuya elaboración han participado numerosas asociaciones de la Ciudad Autónoma.

Las inversiones del Estado en Ceuta destinadas al área medioambiental han

experimentado también un crecimiento considerable. Las actuaciones previstas están orientadas a la protección del litoral, espacios naturales, patrimonio histórico, meteorología y gestión de infraestructuras de aguas.

En el caso de Ceuta, se ha presentado un plan de medidas que se proyectan sobre los sectores que reciben una mayor demanda social (urbanismo, vivienda, educación, bienestar social, medio ambiente y economía); se ha proyectado también un plan a favor de la igualdad y la aplicación de los fondos europeos a la mejora de las condiciones de vida en los barrios con más necesidades de equipamientos e infraestructuras.

En este ámbito conviene señalar asimismo la decisión del Gobierno central de prorrogar las bonificaciones (40%) que repercuten sobre las contribuciones a la seguridad amplias en un buen número de sectores empresariales, aunque ha rechazado la posibilidad de incrementar –tal y como se demandaba desde las ciudades autónomas– al 50% esos beneficios fiscales.

En materia de seguridad social hay que subrayar algunos datos que ponen en evidencia el incremento de la población extranjera en las ciudades. El caso de Ceuta es bastante indicativo de esta tendencia, al comprobarse que más del 90% de los nuevos afiliados a la Seguridad Social son extranjeros –en su mayoría extracomunitarios– lo que representa un incremento interanual de casi el 20%.

Para el desarrollo y aplicación de la Ley de Dependencia, la Conferencia Sectorial acordó dotaciones económicas con las que se financiarán proyectos piloto, promoción y movilización de servicios sociales y sanitarios. Estos fondos serán «gestionados» por el Estado y las administraciones autonómicas.

En materia educativa, los acuerdos con el MEC y la Universidad de Granada han previsto la integración de la escuela de enfermería de Ceuta en esta última. Entre los planes de futuro se contempla asimismo la creación de un campus universitario.

El problema de la violencia de género y maltrato a menores ha sido objeto de un convenio de colaboración entre los Gobiernos central y melillense, con el cual se pretende poner en marcha un programa experimental de prevención en situaciones de riesgo. En dicho programa se contemplan medidas de intervención en casos de resoluciones judiciales sobre casos de menores infractores, así como de capacitación de profesionales en la materia.

La preocupación por la violencia de género y la discriminación entre sexos ha llevado a la aprobación de una declaración institucional, suscrita de forma unánime por la Asamblea de la ciudad de Melilla, a favor de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, donde se reclaman mayores medios para la aplicación de la Ley contra la violencia de género. Se acordaron, además, varias resoluciones que insisten en la coordinación entre las administraciones central y autonómica en orden a aplicar y hacer efectivos los compromisos adquiridos en aquella Ley, junto a la Ley de Dependencia, en lo que respecta a conciliación de vida familiar y profesional de la mujer.

Uno de los problemas sociales de mayor envergadura en las ciudades autónomas es el provocado por la saturación de los centros de acogida de extranjeros

menores no acompañados, debido especialmente a las dilaciones y pasividad de la administración marroquí en el procedimiento de devolución a su país de origen. El número de menores en esta situación ha aumentado en los últimos meses, pese a los acuerdos suscritos para agilizar este tema entre España y Marruecos. La situación de saturación en los centros y de déficit presupuestario para acometer la asistencia a los menores inmigrantes es un problema común, que origina numerosas quejas y reclamaciones de las dos ciudades.

Todavía en este ámbito, se han aprobado con el apoyo de todos los grupos políticos de Melilla el contenido de un reglamento de ayudas a las víctimas de la violencia doméstica. En ejecución de lo previsto en la ley, la Ciudad Autónoma se encargará de hacer efectivo el adelanto de las ayudas que las mujeres víctimas de malos tratos tengan derecho. Estas medidas se complementarán con otras que afectan a la seguridad de las personas, como la creación de unidades especializadas de la policía local para realizar un seguimiento de las mujeres protegidas por orden a alejamiento. Las inversiones del Estado en esta materia se han incrementado notablemente respecto de años pasados.

En esta línea de acción, el departamento de la mujer del Gobierno de Melilla ha adoptado también decisiones para la ejecución del programa comunitario Equal y fomentar la incorporación de la mujer al mundo laboral. Iniciativas en una dirección análoga han sido adoptadas también en Ceuta, para hacer frente a un índice de violencia de género más elevado que en el resto del país.

Transporte y comunicaciones

Las desavenencias entre los Gobiernos de Madrid y Melilla se han hecho patentes también en las condiciones para la adjudicación del transporte marítimo melillense, aprobadas por el Consejo de Ministros. Las críticas del ejecutivo autonómico se centraron sobre todo en la escasa participación que había tenido la Ciudad en el proceso.

En cuanto al transporte aéreo, el Gobierno central rechazó una proposición no de ley presentada por el PP para la declaración de interés público de la línea aérea que cubre la comunicación con la península. No obstante, decidió presentar una propuesta ante la Comisión de Transporte del Parlamento para apoyar el abaratamiento del transporte aéreo con las ciudades de Ceuta y Melilla.

La apertura del aeropuerto de Gibraltar no ha mejorado, sin embargo, la comunicación con la península, ya que la Unión Europea mantiene en vigor una normativa que impide conectar las ciudades de Ceuta y Melilla con ese aeropuerto.

La denominada sociedad de la información se ha impulsado a través de un convenio entre la Ciudad Autónoma de Ceuta y la Secretaría de Estado para Telecomunicaciones, mediante un convenio para la puesta en funcionamiento del Plan Avanza 2010, que permitirá la mejora en la red de telecomunicaciones y actuaciones para posibilitar el uso de las nuevas tecnologías por los ciudadanos en sus relaciones con la Administración autonómica.

Lenguas e identidades cultural-religiosas

El problema de la diversidad lingüística en las ciudades de Ceuta y Melilla ha tenido eco en las Cortes Generales, donde se han presentado algunas proposiciones no de ley. La primera, por los grupos parlamentarios de ERC, PNV y Mixto, para solicitar que el árabe y el tamazight tengan rango de lenguas cooficiales en las respectivas Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

La segunda, promovida por CpM, y presentada por Izquierda Unida, sobre la promoción y defensa del tamazight en el ámbito de la educación, la administración y la comunicación. La iniciativa fue aprobada por unanimidad en el Congreso de los Diputados, si bien tras una enmienda de sustitución presentada por el PSOE referida a la diversidad cultural.

El partido de la UCDE aboga por la defensa –y no tanto la cooficialidad– de la lengua árabe, como uno de los temas que deberían ser incluidos además en el nuevo Estatuto. Para el Gobierno autonómico, sin embargo, se debería establecer claramente que la única lengua oficial sea el castellano, al considerar que la lengua del Estado está actuando como un vehículo de cohesión e integración social. Inclusive ha propuesto la incorporación del árabe en el diseño curricular de la enseñanza en Ceuta.

Una notable repercusión mediática tuvo la concesión de un premio a una agrupación de carnaval de Ceuta, autora de una chirigota tildada como ofensiva por la comunidad musulmana. A raíz de la polémica, el jurado decidió suspender la entrega del premio.

En materia de relaciones con comunidades religiosas, el Gobierno de Melilla ha suscrito un convenio con la comunidad israelita para atención cultural y religiosa y desarrollo de actividades de culto. Asimismo, en el Congreso de los Diputados se presentó una proposición no de ley por el PP para conceder la nacionalidad española a los sefardíes originarios de la ciudad, mediante la aplicación de lo previsto en el artículo 22-1º del Código Civil, que exige únicamente dos años de residencia en territorio nacional para adquirir la nacionalidad, cuando se trata de personas de origen sefardí. Por otro lado, se ha decidido incluir a los imanes de la comunidad islámica entre los beneficiarios de la seguridad social, salvo en materia de desempleo.

En el ámbito de la enseñanza se desató una polémica en Ceuta por la inclusión en los libros de texto de historia de ciertas incorrecciones que identifican la «yihad» con la guerra entre confesiones religiosas. La empresa editorial decidió retirar los ejemplares del manual donde aparecía este error, provocado por la distribución de ejemplares de una edición anterior, ya corregida oportunamente en 2004.

La colaboración de las distintas iglesias con el Gobierno de Ceuta se ha plasmado en un acuerdo por el que se preveían determinadas subvenciones de aquí para la rehabilitación y conservación de los templos de las diferentes comunidades religiosas (cristianos, musulmanes, judíos en hindús) que viven en la ciudad.

Instituciones autonómicas y relaciones intergubernamentales

El año comenzó con una visita del Presidente del Gobierno a las ciudades de Ceuta y Melilla. Acompañado de algunos miembros de su ejecutivo, supuso un hito —calificado por todos como histórico— en la política de las Ciudades Autónomas. En sus declaraciones institucionales se enfatizó especialmente la igualdad de derechos y de trato de ceutíes y melillenses con el resto de los españoles, así como a la convivencia, dentro de aquéllas, entre ciudadanos con distintas culturas y religiones; además de promesas de inversiones relevantes para el desarrollo de las ciudades. No se hizo, sin embargo, ninguna mención institucional a la «españolidad» de Ceuta y Melilla. La presencia institucional del Estado se ha visto reforzada por la visita oficial del presidente del Senado a la ciudad de Ceuta.

El debate sobre el estado de la Ciudad se ha ido consolidando como un mecanismo de debate político entre el ejecutivo y los grupos de la oposición, complementario a los plenos de control, que se celebran de manera periódica. En el debate sobre el estado de la Ciudad de las Ciudades Autónomas los grupos de la oposición tienen reconocida por el Reglamento la facultad para presentar mociones de orientación política.

En lo que respecta a las instituciones autonómicas, cabría destacar la moción presentada por CpM —y rechazada finalmente— para reducir el número de miembros del ejecutivo melillense por motivos presupuestarios. Por otro lado, en la Asamblea Legislativa se suscribió un acuerdo por todos los grupos con representación en este órgano para reformar el Reglamento, que tendrá una incidencia especial en su función del control político: tiempo para preguntas y respuestas, repreguntas, reducción del plazo límite para presentar preguntas en el pleno de control, derechos de información de los diputados, deber de respuesta del presidente de la Ciudad a las preguntas que se le dirigen, frecuencia de celebración de plenos de control, atenuación del presidencialismo en el funcionamiento de la Asamblea.

En la realidad política de Ceuta sobresale el acercamiento entre varias fuerzas políticas (IU, FC, PDSC y UDCE) para la creación de una futura coalición electoral. Asimismo, se está produciendo el intento por constituir un movimiento ciudadano (Ciudadanos por Ceuta) con el propósito de concurrir en las próximas elecciones.

El personal funcionario de las ciudades autónomas ha recibido un tratamiento específico en el Proyecto del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEA), a partir del momento en que se autoriza a las asambleas autonómicas para desarrollar reglamentariamente la ley. En una disposición adicional del texto se contempla la potestad de aquéllas para regular —entre otras materias— el establecimiento y modificación de escalas, clases de funcionariado, aprobación de plantillas y relaciones de puestos de trabajo, provisión de puestos de dirección, régimen sancionador, etc.

Alguna controversia ha suscitado también —en Ceuta— la doble condición del presidente de la ciudad autónoma, simultáneamente presidente del ejecutivo y presidente del órgano de representación (Asamblea). Las críticas sobre una

posible inconstitucionalidad de esta concentración de estatus institucionales caería, no obstante, de base constitucional, ya que la norma fundamental otorga a las entidades autónomas competencia sobre organización de instituciones de autogobierno y, además, sólo impondría esa separación para las CCAA que adoptaron el procedimiento del artículo 151. En todo caso, esa es una alternativa que ha ido abriéndose paso a partir de la Ley de Medidas de Modernización de Gobierno Local, en donde se ha previsto –para los municipios de gran población– la posible «delegación», por parte del alcalde, de la presidencia y convocatoria del pleno municipal en favor de uno de los concejales, «cuando lo estime oportuno (artículo 122).

En el terreno de las relaciones intergubernamentales se han producido discrepancias entre el Ministerio de Administraciones Públicas y los gobiernos de las ciudades, gobernadas por el PP, sobre las medidas que se podrían aplicar para mejorar el autogobierno mediante el traspaso de algunas competencias extrestatutarias. La competencia más conflictiva es sin duda la de urbanismo, retirada a Melilla en 1999 durante el gobierno del GIL.

El MAP acepta la posibilidad de que las ciudades participen en la gestión de las competencias sobre el IMSERSO y las políticas activas de empleo, mientras que los gobiernos autonómicos aspiran a ejercer como propias las competencias de urbanismo. La situación por ahora ha quedado pendiente de próximos encuentros entre representantes de ambas Administraciones. En todo caso, hay que destacar que en este tema se ha acordado una estrategia conjunta de ambas ciudades ante el Gobierno central.

Otro de los puntos de interés político en la esfera de las relaciones intergubernamentales se ha centrado en la introducción, dentro del nuevo Estatuto andaluz, de una cláusula referida a la cooperación especial entre las Ciudades Autónomas y la Junta de Andalucía. El texto del nuevo Estatuto señala una directriz a los poderes públicos andaluces en orden a mantener «unas especiales relaciones de colaboración, cooperación y asistencia» con Ceuta y Melilla», aunque no aclara demasiado la metodología, los sectores, o los instrumentos que se utilizarán para hacer efectivo ese compromiso estatutario. Lo cierto, por tanto, es que en su nueva redacción no se avanza ni precisa mucho respecto de la Disposición adicional tercera del Estatuto de 1981, que se limitaba a prever una relación de «especial colaboración» entre Andalucía y aquellas ciudades.

Transferencia de competencias

Se ha impulsado notablemente durante el año 2006 la colaboración entre el Gobierno del Estado y los Gobierno de las Ciudades Autónomas para el traspaso de una serie de competencias. Entre los temas que trataría la reunión de esta Comisión formada por representantes de los tres ejecutivos se encuentran el problema del déficit financiero por la gestión de determinados servicios, la inmigración de menores y los servicios sociales, además de la devolución de la competencia sobre urbanismo.

La petición de las ciudades para nombrar cargos directivos del IMSERSO no

ha sido aceptada por el Gobierno de Madrid, ya que el MAP prefiere una fórmula de cogestión que permita a las ciudades proponer y ser consultadas pero que mantenga bajo la competencia estatal la decisión del nombramiento. Este tipo de fórmulas de cogestión Estado/Ciudades Autónomas es la que se aplicará a las competencias sobre políticas activas de empleo.

Durante el año 2006 se ha acordado la transferencia a la Ciudad de Melilla de las competencias sobre transportes terrestres y por cable, y conservación de la naturaleza, junto a la ampliación del traspaso de competencias sobre agricultura y ganadería.

Los traspasos competenciales previstos en el Estatuto a la ciudad de Ceuta no se han ultimado hasta la entrada del 2007, con la transferencia del servicio de transporte terrestre y por cable.

El urbanismo es, sin duda, la reivindicación «estelar» entre todas las que se han solicitado por los Gobiernos de Ceuta y Melilla al Estado. Sin embargo, por el momento no ha habido una respuesta positiva para recuperar las competencias urbanísticas perdidas en 1999, tras un acuerdo entre el PSOE y el PP por la gestión que había llevado los ejecutivos del GIL en esta materia.

En este sentido, el Proyecto de Ley de Suelo presentado en el Congreso de los Diputados a finales de año mantiene todavía un notable grado de control de la Administración estatal sobre la actividad urbanística de las Ciudades Autónomas. En la Disposición adicional tercera del Proyecto se contempla la competencia del Estado para la aprobación definitiva del Plan General de Ordenación Urbana, así como las revisiones y modificaciones que afecten a las determinaciones generales y a los elementos fundamentales de la estructura general y orgánica del territorio. Además se prevé la exigencia de un informe preceptivo de la Administración central para la aprobación de los planes parciales y especiales, que será vinculante —señala— cuando afecte a cuestiones de legalidad o a intereses generales de las competencias del Estado.

La problemática suscitada por la retirada de las competencias urbanísticas a las ciudades autónomas tiene una dimensión jurisdiccional relevante durante el año 2006, a raíz de la sentencia del Tribunal Constitucional que desestimó el conflicto en defensa de la autonomía local presentado por los Gobiernos locales del GIL. El Alto Tribunal rechaza los argumentos de la impugnación por considerar que la competencia para aprobar los PGOU corresponde a las CCAA, status institucional que no tiene una Ciudad Autónoma. La Sentencia concluye que ésta es una atribución que puede ser ejercida legítimamente entonces por el Estado.

NORMATIVA DE LAS CIUDADES AUTÓNOMAS DE CEUTA Y MELILLA

Legislación común

Comenzando por la normativa supra-estatutaria, hay que hacer especial mención a la aprobación de los *Fondos Europeos para el período 2007-2013*. En julio de este año se publicaron los Reglamentos que regulan los Fondos Estructurales

y el Fondo de Cohesión de la Unión. En octubre de 2006 se adoptaron las *Directrices estratégicas comunitarias en materia de cohesión*, otro elemento clave para la elaboración por parte de los Estados miembros de sus marcos estratégicos. En este cuadro normativo Ceuta y Melilla «pierden» los fondos destinados al llamado «efecto estadístico», pero mantienen transitoriamente los fondos de convergencia y siguen dentro de los Fondos de desarrollo de empleo. A partir de abril de 2007 dará arranque la elaboración de los denominados Planes Operativos para cada Ciudad, dentro del *Marco Nacional de Referencia Estratégica* impuesto por la Unión, una vez negociadas las partidas con las autoridades europeas. Las normas que afectan a la distribución de estos fondos en Ceuta y Melilla son:

DOUE L 210/25, 31/07/2006. Reglamento 1083/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento 1260/1999.

DOUE L 243/49, 06/09/2006. Decisión 2006/597/CE de la Comisión, de 4 de agosto de 2006, por la que se establece la lista de las regiones que pueden recibir financiación de los Fondos Estructurales de forma transitoria y específica con arreglo al objetivo de competitividad regional y empleo para el período 2007-2013.

DOUE L 243/44, 06/09/2006. Decisión 2006/595/CE de la Comisión, de 4 de agosto de 2006, por la que se establece la lista de las regiones que pueden recibir financiación de los Fondos Estructurales con arreglo al objetivo de convergencia para el período 2007-2013.

DOUE L 243/37, 06/09/2006. Decisión 2006/594/CE de la Comisión, de 4 de agosto de 2006, por la que se establece un reparto indicativo por Estado miembro de los créditos de compromiso para el objetivo de convergencia para el período 2007-2013.

DOUE L 243/32, 06/09/2006. Decisión 2006/593/CE de la Comisión, de 4 de agosto de 2006, por la que se establece un reparto indicativo por Estado miembro de los créditos de compromiso para el objetivo de competitividad regional y empleo para el período 2007-2013.

DOUE L 291/11, 21/10/2006. Decisión 2006/702/CE del Consejo, de 6 de octubre de 2006, relativa a las directrices estratégicas comunitarias en materia de cohesión.

A nivel estatal, y en cuanto a legislación proyectada por el ejecutivo se refiere, una de las leyes siempre esperada es la Ley de Presupuestos. De este modo, la *Ley 42/2006 de 28 de diciembre*, recoge, como es habitual, la participación de Ceuta y Melilla en los tributos estatales en su art. 98. El art. 112.6 contempla expresamente a Ceuta y Melilla en la percepción de dos fondos sumamente importantes: el Fondo de Compensación Interterritorial y el fondo Complementario. Para la financiación de la formación continua en las administraciones públicas, Ceuta y Melilla aparecen como destinatarias, al igual que el resto de CCAA, de los fondos que distribuye el Servicio Público de Empleo Estatal en los tres pagos previstos: febrero, abril y junio (Disposición adicional 26.1).

Capítulo trascendental es el de las asignaciones presupuestarias para transporte aéreo y marítimo, ya que este año se aumentan los porcentajes de reducción de las tarifas en los diferentes trayectos: 50% de reducción para los viajes marítimos o aéreos con el territorio nacional, y se produce un aumento de reducción en las tarifas para españoles o ciudadanos de la UE, Espacio Económico Europeo y Suiza en desplazamientos interinsulares, de un 25% vía marítima, de un 50%, si es vía aérea.

El hecho de residir en las ciudades autónomas comporta nuevas ventajas fiscales, en concreto, a través de las deducciones en concepto de tributación en el IRPF e Impuesto de Sociedades. En particular, en relación a la renta personal, el art. 68.4 de la *Ley 35/2006 de 28 de noviembre, del IRPF y de la modificación parcial de las leyes de los Impuestos de Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio*, permite una deducción de hasta un 50%, cuando se acredite residencia habitual en una de las ciudades autónomas, efectuada sobre la parte de la suma de las cuotas íntegras estatal y autonómica que proporcionalmente corresponda a las rentas computadas para la determinación de las bases liquidables que hubieran sido obtenidas en Ceuta o Melilla.

Una de las «leyes estrella» de esta Legislatura, por el amplio consenso suscitado, ha sido la *Ley 39/2006 de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia*. Pues bien, en este texto normativo encontramos una Disposición adicional 11, referida exclusivamente a Ceuta y Melilla en la que se contempla la obligación de suscribir acuerdos para el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales con ambas Ciudades Autónomas a fin de crear y gestionar los correspondientes centros y servicios de dependencia. Además es obligatoria la participación de las dos Ciudades en el Consejo Territorial al efecto establecido en la ley.

También en el ámbito de la fiscalidad es reseñable el art. 4.2 de la *Ley 25/2006 de 17 de julio, por la que se modifica el régimen fiscal de la reorganizaciones empresariales y del sistema portuario y se aprueban medidas tributarias para la financiación sanitaria y para el sector del transporte por carretera*. Esta Ley contiene un Capítulo II que modifica la *Ley 21/2001, de 27 de diciembre, reguladora de medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema autonómico de financiación común*. Pues bien, el art. 4.2 ya mencionado de esta Ley aprobada en 2006, da una nueva redacción al art. 43.2 de la Ley de 2001, permitiendo a Ceuta y Melilla el poder asumir competencia normativa sobre el tipo de gravamen a aplicar a los vehículos de medio de transporte matriculados allí y que sean importados a territorio peninsular o balear, dentro del segundo año transcurrido desde la primera matriculación en Ceuta o Melilla.

MELILLA

En cuanto a trasposos competenciales, nos encontramos con un año de impulso en los trasvases competenciales, bien a través de reales decretos, bien a través de la gestión coordinada de algunas competencias estatales a través de Convenios. Melilla en este apartado quizás sea quien merezca un lugar destacado, tanto por la obtención de nuevos trasposos como por el nivel de intensidad en la firma de

Convenios con el Estado. Se deben destacar en concreto tres reales decretos, aprobados el mismo día: a) uno en materia de *agricultura y ganadería* (Real Decreto 1335/2006, de 21 de noviembre), que traspasa patrimonio estatal a la Ciudad para estos usos; b) en materia de medio ambiente, mediante Real Decreto 1336/2006, de 21 de noviembre, Melilla asume, a través del art. 21.1.6 de su Estatuto, i) la materia de *montes*, ya sean públicos o consorciados en los términos de la Ley 43/2003 de 21 de noviembre, de Montes; ii) la materia relativa a *vías pecuarias*; iii) la *agricultura de montaña*, en base a la Ley 25/1982; iv) *conservación de espacios naturales y de la flora y fauna silvestres*; v) la *prevención y lucha contra incendios forestales*; y c) el Real Decreto 1337/2006, por el que vía extensión de la aplicación de una ley orgánica de delegación y transferencias, la L.O. 5/ 1987, de 30 de julio, el Estado delegaba a las CCAA facultades en relación con los *transportes por carretera y por cable*, ahora transferidos también a Melilla. Atendiendo a la exigencia constitucional de la necesidad de procurar medios financieros y personal, el Decreto establece las cuantías destinadas y el personal adscrito, hasta ese momento estatal, y que pasa a integrarse ahora en el funcionariado de la Ciudad Autónoma.

Un último real decreto de transferencias, aprobado en diciembre 2005 y del que ya dimos cuenta en el *Informe* de 2005, se hizo esperar a la hora de ser publicado en el Boletín Oficial de Melilla, quizás por la envergadura de la materia transferida. Nos referimos al Real Decreto 1515/2005, de 16 de diciembre, que aparece publicado en el BOME 4292, de 5 de mayo de 2006 y por el que Melilla asume un importante conjunto de funciones en materia de *Sanidad*.

Siguiendo con Melilla, un buen conjunto de medidas de políticas sociales se gestionan haciendo uso de convenios con el Estado, lo que permite a la Ciudad Autónoma potenciar actuaciones a favor de los colectivos marginales y que requieren de especial protección atendiendo a la realidad social melillense. Buenos ejemplos de esta cooperación vertical encomiable son la prórroga de algunos convenios o la aprobación de otros nuevos en el marco de la colaboración con el Estado: el Convenio de colaboración Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (en adelante, MTAS)-Melilla en materia de *intervención social integral para la erradicación de la Pobreza y la Exclusión* (BOME nº 4267, de 7 de febrero de 2006). Uno de los problemas más acuciantes de Melilla, como es el de los menores inmigrantes sin personas a su cargo, fenómeno que va en aumento, fue objeto de otro Convenio, firmado por Melilla el 14 de julio de 2006, siempre con el MTAS, en materia de *atención a menores extranjeros no acompañados*, con una Comisión de seguimiento Estado-Melilla, compuesta por dos representantes de ambas partes. Igualmente, en el marco de la colaboración estatal deben incluirse los Convenios entre el MTAS y Melilla en materia de *prevención de la marginación e inserción del pueblo gitano* (BOE de 8 de febrero de 2006, BOME nº 4269, de 14 de febrero de 2006) y el Convenio con el MTAS para la realización de programas experimentales de *prevención en situación de riesgo y tratamiento de familias en cuyo seno se producen malos tratos* (BOE nº 60, de 11 de marzo de 2006, BOME nº 4278 de 17 de marzo de 2006).

Por su parte, fuera ya del ámbito de la colaboración estatal, la Ciudad Autónoma ha firmado convenios con el resto de confesiones de la ciudad no cristia-

nas: Convenio Melilla-Comisión Islámica de Melilla para *promoción y estímulo de la Cultura y Religión Musulmanas* (BOME nº 4294, de 12 de mayo de 2006, disp. 1011), con la Comunidad Hindú para actividades de *mantenimiento de instalaciones y Fomento de la Cultura Hindú* (BOME nº 4314, de 21 de julio de 2006, disp. 1666) y con la Comunidad Israelita de Melilla para *mantenimiento de instalaciones, Fomento de la Cultura Hebrea, Integración Social y educación de los miembros de la Comunidad Israelita* (BOME nº 4299, de 30 de mayo de 2006, disp. 1203).

Dentro del marco de la cooperación multilateral, no debemos pasar por alto una de las cuestiones más presentes a lo largo de 2006: el problema inmigratorio. En efecto, en la reunión de 17 de febrero de 2006 del Consejo Superior de Política de Inmigración fue aprobado el denominado «*Marco de Cooperación para la Gestión del Fondo de Apoyo a la Acogida y la Integración de Inmigrantes 2006*», entre cuyas previsiones se establecía la aprobación de un plan conjunto, denominado *Plan de Acción 2006* que, para el caso de Melilla, debía concretarse mediante convenio suscrito entre la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, representada por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, y la Consejería de Bienestar Social de la Ciudad de Melilla. Dicho Convenio fue finalmente firmado (BOME nº 4316, de 28 de julio de 2006, disp. 1729), comprometiéndose la Ciudad a aportar al Plan 255.401,10 euros, y el Ministerio 851.337 euros. Los ejes de actuación se desglosan en campos como acogida, empleo, vivienda, servicios sociales, salud, infancia y juventud, igualdad de trato, mujer, participación, sensibilización y codesarrollo.

CEUTA

En cuanto a Ceuta, a nivel normativo debemos detener nuestra atención en dos decisiones: los traspasos a final de año en materia de *transportes terrestres y por cable*, y la *STC 240/2006, de 20 de julio*. Esta última supuso el primer recurso ante el TC interpuesto a través de la nueva vía procesal del *conflicto de defensa de la autonomía local* (LO 7/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, arts; 75 bis y ss. LOTC) que acababa en Sentencia. Además, aunque el conflicto suscitado tenía por objeto la competencia en urbanismo (y más en concreto la aprobación definitiva del plan urbanístico de la Ciudad, sometido desde 1999 al visto bueno del Ministerio de Fomento), la Sentencia hizo frente a la difícil cuestión de encuadrar el modelo de autonomía ceutí, después de algún auto que había ya abordado esta «espinosa» cuestión (ATC 2002/2000, de 25 de julio, FJ 3).

Como decimos, la pretensión del gobierno de la Ciudad Autónoma era la declaración de inconstitucionalidad de la previsión normativa estatal (art. 68 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, modificadora de la D.A. 3 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones), que permite al Estado (Ministerio de Fomento en este caso) la aprobación «de facto» definitiva del planeamiento urbanístico (atendiendo a los pertinentes controles vinculantes de los órganos ministeriales). En la Sentencia hay dos puntos de partida que creemos igualmente válidos en

tanto que dotados de base constitucional: uno es el planteamiento que decidió el voto mayoritario del Pleno, otro el voto particular discrepante. En cuanto al primero, que decide que la disposición impugnada es constitucional, se parte de un análisis del contenido del propio Estatuto de Ceuta. Pero siendo éste el punto de partida, la decisión de la mayoría del Tribunal no se apoya tanto en los *contenidos competenciales estatutarios ceutíes*, –lo que de por sí hubiera bastado para llegar a la misma conclusión de justificar una ley estatal en la materia discutida, dado que el art. 21.2 del Estatuto Ceutí limita su competencia reglamentaria a un marco legal estatal–, sino que, llevado por el afán de encontrar paralelismos y *simetrías* con las CC.AA., halla la legitimidad de la potestad legislativa estatal en materia de planeamiento urbanístico en que la Constitución lo prevé como competencia de las CCAA (art. 148.1.3); al no encontrarse el territorio de Ceuta encuadrado en ninguna de éstas, debe decaer su pretensión, ocupando el espacio de aquéllas el Estado, y ello sin título competencial constitucional o principio que lo justifique. En efecto, no se invoca en esta Sentencia ni la cláusula residual del art.149.3 CE, ¿acertadamente?, por falta del presupuesto de este artículo (existencia de una comunidad autónoma), ni tampoco del principio de supletoriedad.

Ciertamente, el contenido del Estatuto de Ceuta (en adelante, EACta), regula una competencia que la propia norma estatutaria somete a la legislación estatal, lo cual hace buena la decisión del TC; es decir, es indudable que el reenvío del Estatuto a la normativa estatal no admite discusión. Ahora bien, el TC va más allá al mezclar el análisis de un *contenido competencial con la titularidad del título* en sí. En efecto, tratando de justificar la competencia estatal, como si no bastase lo establecido en el art.21.2 del EACta, los magistrados encuentran para ello el fundamento en que la autonomía de la Ciudad Autónoma es de *carácter municipal*, y, en materia de urbanismo, dicha competencia está sujeta en el resto del territorio a legislación autonómica. Pero con este razonamiento olvida el Tribunal que la Constitución no impone una simetría en esta materia, y mucho menos un régimen municipal para Ceuta y Melilla (cfr. D.T. 5 CE, y también el Informe del Consejo de Estado sobre reforma constitucional, que no estima agotado este precepto¹), existiendo de hecho títulos competenciales que exceden la autonomía municipal y que están vigentes en la Ley Orgánica del Estatuto Ceutí.

Hacia ahí precisamente apunta el voto particular, es decir, tanto hacia los *títulos competenciales asumibles* (recuérdese que Ceuta antes de 1999 venía ejerciendo la competencia objeto de la controversia en virtud de un real decreto de traspaso), como a la adecuada ubicación dentro del parámetro de la constitucionalidad respecto a las leyes ordinarias estatales, de la Ley Orgánica que «autorizó», en base al art. 144.b) CE, el Estatuto de Autonomía para Ceuta, en 1995 (LO 1/1995, de 13 de marzo).

Estamos, pues, ante dos modos de enfocar la misma cuestión. Dos argumentos centrales del voto mayoritario deben ser destacados aquí: de un lado, cuál y en qué medida es la naturaleza de la autonomía ceutí; de otro, si una ley ordinaria del

1. Cfr. FRANCISCO RUBIO LLORENTE y JOSÉ ALVARE JUNCO (eds.), *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del Informe y debates académicos*, Madrid, 2006, CEPC-Consejo de Estado, p. 156.

Estado ha podido invadir atribuciones que se encuentran en una ley orgánica, el Estatuto de Autonomía de Ceuta. A la primera cuestión la mayoría del Pleno encuentra respuesta en la noción de la autonomía local-municipal como garantía institucional (FJ 12: «núcleo mínimo identificable de los entes locales») y que, en la materia de urbanismo, queda satisfecha siempre y cuando un órgano legislativo *competente para ello*, —el Estado lo sería en este caso según la Sentencia (FJ 12: «el legislador competente para dictar la normativa urbanística, en este caso el legislador estatal»)–, respete un núcleo mínimo identificable de competencias que haga reconocibles a los entes locales «como una instancia decisoria autónoma» (FJ 12), lo cual no puede ser tomado, —razona el TC–, por equivalente de obtener una garantía de competencia para la aprobación definitiva del planeamiento urbanístico, sino que la garantía de dicho tipo de autonomía queda cubierta con la participación y, de manera particular, con la aprobación del municipio en la fase inicial de esa planificación.

En cuanto a si queda menoscabado el Estatuto de Autonomía de Ceuta, el art. 21.2 EACta dispone que la Ciudad Autónoma asume la potestad reglamentaria en materia de urbanismo «en los términos que establezca la legislación general del Estado». Sin embargo, siendo palmario este límite impuesto por la norma estatutaria, Ceuta «creía» haber asumido la competencia en la aprobación de los planes de urbanismo «libremente» a través del traspaso de mediante Real Decreto 2495/1996, de 5 de diciembre, por el que se aprobaba, en comisión mixta de traspasos, el acuerdo sobre la cesión a la Ciudad Autónoma de la aprobación definitiva, sin vinculación alguna a órganos estatales, del Plan General de Ordenación Urbana, *que recae en la esfera de las competencias de potestad reglamentaria*. Aquí es donde entra en juego el análisis de títulos competenciales. El voto mayoritario se hace aquí algo «difuso», puesto que aborda la cuestión *en negativo*: un real decreto de traspaso no puede tener más valor interpretativo que la Constitución y los Estatutos, aunque se le reconozca «cierto valor interpretativo» (FJ 12). Dice el voto mayoritario que cuando se produzcan antinomias entre lo dispuesto en los reales decretos de traspasos y lo regulado en normas atributivas de o delimitadoras de competencias, deben prevalecer estas últimas y, si bien no aparece entre los títulos competenciales del Estado en el Título VIII CE la materia de planificación urbanística (¿no ha dicho ya el TC que el título es el propio EACta?), y no siendo posible invocar la cláusula residual del art. 149.3 CE al no existir comunidad autónoma (si bien no lo dice de modo explícito la Sentencia), entiende el Tribunal que existe un *interés supramunicipal* (FJ 13) en el caso de Ceuta que hace que el Estado sea el competente para legislar en esta materia en ausencia de comunidad autónoma en dicho territorio (FJ 11: «dado que su territorio no está integrado en una comunidad autónoma, que sería la instancia competente para dictar la legislación urbanística, debe concluirse que esa competencia en materia de urbanismo en la ciudad de Ceuta sólo puede corresponder al Estado»). De este modo, no es ya la previsión estatutaria ceutí la que estaría habilitando al Estado, sino que intrínseca y constitucionalmente, por un «efecto rebote» debe existir legislación sobre urbanismo y, a falta de comunidad autónoma con capacidad de legislar sobre la materia, es el Estado el competente. Aquí creemos que es donde se produce un «giro» en el razonamiento, ya que pasa de un puro análisis normativo a otro basado en un supuesto interés estatal que obtiene difusamente un funda-

mento constitucional. Ahora bien, la cuestión es que, siendo una facultad administrativa la aprobación del plan urbanístico, ¿podría ser transferida la competencia sobre el control en la planificación a través de ley orgánica de transferencias? Y aun más: ¿cómo una ley ordinaria estatal puede entrar a regular materias reservadas a la ley orgánica para la aprobación de los Estatutos de Autonomía? ¿Qué ocurre con las competencias estatutarias no municipales que contiene el Estatuto de Autonomía de Ceuta? El voto particular creemos que en efecto plantea aquí un problema no resuelto y propone aplicar en este punto los mismos esquemas de la legislación básica para erigir como límite las potestades estatutarias que, recuérdese, tienen carácter de orgánico, frente a la legislación ordinaria del Estado.

Finalmente, y en el apartado de traspasos, una larga negociación con el Ministerio de Administraciones Públicas, obtuvo sus frutos a final de año con el *Real Decreto 1541/2006, de 15 de diciembre, de traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Ciudad de Ceuta, en materia de transportes por carretera y por cable* (B.O.E. 28-12-2006).

SEGUNDA PARTE
EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS EN 2006:
TEMAS MONOGRÁFICOS

GESTIÓN Y REGULACIÓN DE AEROPUERTOS. LOS MODELOS SIGNIFICATIVOS

José Esteve Pardo

Introducción. Los rasgos estructurales del sistema aeroportuario español y su contradicción con las referencias básicas del Derecho europeo

Antes de presentar la exposición de los modelos más significativos en la gestión y regulación aeroportuaria, parece conveniente hacer una muy somera referencia a ciertos rasgos de nuestro propio sistema y a las referencias que encuentran en el Derecho europeo. Desde este conocimiento podremos valorar más certeramente las experiencias que nos ofrece una visión comparada de los diferentes modelos.

El sistema aeroportuario español se estructura todo él en torno a AENA (Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea). Se trata de una entidad pública empresarial que gestiona la práctica totalidad de los aeropuertos abiertos al tráfico de pasajeros y mercancías. Los aeropuertos integrados en AENA carecen así de autonomía de gestión, e incluso de personalidad jurídica propia.¹ Por otro lado, AENA, en cuanto entidad pública empresarial ejerce funciones de autoridad, asumiendo en muy buena medida las tareas de la ordenación y regulación pública en materia de aeropuertos y, al mismo tiempo, como empresa, lleva a cabo la gestión de los mismos.

Concurren así dos rasgos estructurales del sistema que están en abierta contradicción con las principales determinaciones y referencias que ha establecido el Derecho europeo en materia de aeropuertos.

La regla del Derecho europeo de que para cada aeropuerto debe constituirse una entidad gestora

Una de esas referencias es que cada aeropuerto ha de constituir una unidad de gestión diferenciada, de la que se hace cargo la entidad gestora, definida así por el Derecho comunitario: «*la entidad que, conjuntamente o no con otras actividades y en virtud de las disposiciones legales o reglamentarias nacionales, tenga por misión la administración y gestión de las infraestructuras aeroportuarias y la coordinación y control de las actividades de los distintos operadores presentes en el aeropuerto o en el sistema aeropuerto de que se trate*» (Directiva 96/67).

1. Sobre los antecedentes de AENA, su significación actual y el modelo de gestión y regulación aeroportuaria que en torno a este ente se articula, vid. J. Esteve Pardo, *Régimen jurídico de los aeropuertos (Servicio público y explotación comercial)*, Valencia, 2001, en especial, pp. 73 y ss.

La regla es, pues, que cada aeropuerto sea gestionado por su propia entidad. Una entidad gestora para cada aeropuerto. La única excepción, apuntada ya en la anterior definición, la constituyen los llamados sistemas aeroportuarios. La propia Directiva establece lo que debe entenderse por sistema aeroportuario: «*el grupo formado por dos o más aeropuertos para prestar servicio a una misma ciudad o conglomeración urbana*»

Hay sistemas aeroportuarios, tal como son definidos en la Directiva, bien conocidos en Europa. Por destacar los más importantes, se pueden mencionar el de Londres –varios aeropuertos gestionados por una misma entidad gestora, la BAA– o el de París, varios aeropuertos también gestionados por una sola entidad. Más adelante volveremos con detalle sobre estas experiencias.

La separación entre gestión y regulación aeroportuaria atribuyéndolas a instancias diferenciadas

La otra regla, importante y clara, que establece el Derecho europeo en materia de aeropuertos es la estricta separación entre la actividad de gestión aeroportuaria y la función pública de regulación sobre estas infraestructuras y las actividades que en ellas se desarrollan. La consecuencia ineludible de esa separación es que la gestión y la regulación deben atribuirse a instancias diferenciadas. Esta es por lo demás una regla general del Derecho europeo en todos los servicios y actividades de contenido económico con la que se trata de evitar la injustificada posición de ventaja en que se encontrarían las empresas que dispusieran de facultades reguladoras y de autoridad.

El modelo aeroportuario español y muy particularmente su principal protagonista, AENA, contradice abiertamente esta regla del Derecho europeo, desde el momento en que esta entidad concentra las principales competencias y funciones públicas en materia aeroportuaria, y al mismo tiempo gestiona la gran mayoría de los aeropuertos españoles.

Estos rasgos tan definitorios del modelo aeroportuario español nos ilustraran sin duda en el contraste con otros modelos.

La reforma del sistema aeroportuario en Francia y su adaptación a las exigencias del Derecho europeo

El modelo tradicional: gestión por establecimiento público de los aeropuertos de París y gestión, en régimen de concesión, por las cámaras de comercio de los aeropuertos locales

La organización aeroportuaria en Francia presenta mucho interés, sobre todo por las recientes y significativas reformas de que ha sido objeto.

Los aeropuertos franceses ofrecían una organización y un régimen que se mantuvo prácticamente inalterado durante cincuenta años, desde que la aviación civil y el transporte aéreo se normalizan y se imponen sobre los planteamientos militares que siguieron a la Segunda Guerra Mundial.

El modelo francés distingue claramente, en aeropuertos como en tantas otras cosas, entre París y el resto del territorio. La distinción de Balzac entre París y las Provincias, tan arraigada en la mentalidad, la política y la cultura francesa.

Para París se creó en 1945 el ente público Aeropuertos de París, cuya fórmula organizativa y de personificación es la del establecimiento público. Su objetivo era la ordenación, gestión y explotación de todas las instalaciones aeroportuarias civiles situadas en un radio de 50 km. tomando como centro la Torre Eiffel. Dependen así de este organismo los tres grandes y conocidos aeropuertos de pasajeros (Orly, Le Bourget y Charles de Gaulle) y otros aeropuertos menores de pasajeros, de carga y también helipuertos civiles situados en esta área. Se configura así un genuino «sistema aeroportuario» tal como es caracterizado por el Derecho europeo: una sola entidad gestiona varios aeropuertos que sirven a una misma ciudad o área metropolitana.

Para hacerse una idea de lo que significa París en el tráfico aéreo y en la gestión aeroportuaria, basta con significar que Aeropuertos de París registra en el 2005 un tráfico de 79 millones de pasajeros, el 60 % del total de pasajeros de los aeropuertos franceses.

En los restantes aeropuertos, regionales y locales, el protagonismo de la gestión lo asumían destacadamente las cámaras de comercio e industria.

Al respecto debe destacarse la arraigada presencia que históricamente han tenido las cámaras de comercio francesas en la gestión de puertos; no los grandes puertos, que se sitúan en la órbita del Estado, sino los de reducidas dimensiones y, sobre todo, los puertos fluviales, una realidad prácticamente desconocida entre nosotros.

Fue así como las Cámaras de comercio, que tienen también en Francia la condición de establecimientos públicos, asumieron la gestión de los aeropuertos locales y regionales: todos los que se encuentran fuera del círculo de 50 km. de radio en torno a París. El instrumento a través del cual se articula esa gestión es una concesión por parte del Estado con lo que el sistema que así se generaliza es el de una reserva o titularidad general del Estado y un régimen de gestión indirecta a través de las cámaras de comercio e industria.

A principios del presente siglo se hacen muy visibles importantes problemas y disfunciones que este modelo plantea. Se elaboran entonces diversos informes² y propuestas de reforma que coinciden por lo general en destacar como principales aspectos críticos y negativos del sistema los siguientes.

El régimen concesional que para entonces llegaba a su término –la gran mayoría de concesiones vencían el año 2002–, con lo que la sensación de crisis se agudizaba, había paralizado las inversiones en los últimos años ante la ausencia de un horizonte de futuro en la explotación y gestión de las instalaciones.

2. Entre ellos destaca *Le livre blanc des grands aéroports régionaux français*, elaborado por el «Comité d'actions pour la mise en place de sociétés aeroportuaires», París, 2002. De este informe tomo las principales valoraciones críticas del modelo aeroportuario francés y las propuestas de reforma que se plantean.

Se daba una situación anómala y única en el mundo³ –con la sola excepción, añadido, del sistema español que tiene al respecto alguna variante– con un único titular, el Estado, de todos los aeropuertos y que imponía unas condiciones generales a través de las concesiones, con lo que los gestores –las cámaras– eran meros ejecutores sin real autonomía de gestión. Se vulneraba así –aunque de forma no tan flagrante a como sucede entre nosotros– la regla del Derecho europeo en virtud de la cual cada aeropuerto ha de contar con su entidad de gestión que debe disponer para ello de la elemental autonomía.

El sistema francés estaba al margen de la realidad aeroportuaria europea, y mundial también podría decirse, al no atribuir la gestión a entidades con forma privada de personificación, empresas estrictamente gestoras, empresas aeroportuarias, mientras que las funciones y competencias públicas, de autoridad, corresponden a otras instancias. Es la separación, material y subjetiva, entre gestión y regulación que, como ya nos consta, establece muy claramente el Derecho europeo. El sistema francés atribuía funciones de gestión y regulación al Establecimiento público Aeropuertos de París y en los aeropuertos regionales se producía también esa confusión al estar gestionados en régimen de gestión indirecta por el Estado a través de las cámaras de comercio que tienen en Francia la condición de establecimientos públicos. No había por tanto gestión por entidades con forma privada de personificación, societarias, como de manera generalizada se advierte en Europa y América

Tomando en consideración estas extendidas posiciones críticas, y los diversos informes y estudios en los que se expresan, se realizó una reforma de gran calado y orientación muy significativa.⁴ Esta reforma se articula en torno a dos leyes.

La Ley de 2004 sobre la descentralización y reforma de gestión de los aeropuertos locales

La primera es la Ley de 13 de agosto del 2004, que se refiere a los aeropuertos locales o regionales. Se contabilizan hasta 151 aeropuertos en esta categoría.

El objetivo de la Ley según sus propios términos es la descentralización de estos aeropuertos: la ruptura del vínculo concesional con el Estado⁵ que, por lo demás, no hacía sino generar incertidumbre sobre quien debería encargarse real-

3. *Le livre blanc...*, cit. p. 45.

4. Sobre el alcance de esta reforma vid. R. Arnaud, «L'avenir juridique des aéroports», en *Aéroport*, n. 6, sept-oct, 2006, se ofrece aquí una crónica del coloquio celebrado en la Universidad París 2 (Panteón-Assas) sobre la importante reforma legal en materia de aeropuertos. Comentarios generales sobre esta reforma y su contexto pueden encontrarse en J. Sarazin, «La forme idoine», *Aviation civile*, n. 327, 2005, pp. 6 y ss; M. Maman, «Aéroports français. Le grand soir», *Aviation civile*, n. 337, 2006, pp. 7 y ss.

5. La mayor parte de las concesiones que, como ya se ha destacado, expiraban en torno al 2002, se prorrogaron por cinco años. Es por tanto en el 2007 cuando se produce la transformación de régimen y titularidad de los aeropuertos locales franceses según las previsiones de la Ley del 2004.

mente de la gestión de estos aeropuertos y sobre todo de mantener el ritmo de inversiones que sus demandas y desarrollo requiriesen. La Ley establece que estos aeropuertos pasarán a ser propiedad de los entes locales. La Ley se abre a las opciones que puedan plantear tanto los municipios, agrupaciones de municipios, departamentos y regiones. Es previsible, y así ha sucedido en la práctica con frecuencia, que el aeropuerto próximo a una ciudad importante acabe siendo propiedad del municipio; aunque en la mayor parte de los casos se ha optado por la formación de sociedades en las que participan, en proporción variable, diversas entidades locales.

La Ley de 2005 sobre la gestión y regulación de los grandes aeropuertos nacionales

La segunda Ley es la de 20 de abril de 2005, que contempla a los aeropuertos de vocación nacional. Aquí se incluyen, por supuesto, los aeropuertos de París y, también, un grupo de aeropuertos que sirven a grandes ciudades, con clara proyección internacional; son los que se señalan como los ocho grandes aeropuertos metropolitanos: Niza, Lyon, Marsella, Montpellier, Toulouse, Burdeos, Nantes, Estrasburgo y cuatro aeropuertos de ultramar: St Denis de la Reunión, Cayenne, Pointe à Pitre, Fort de France.

La opción de la Ley con respecto a estos aeropuertos es muy clara: han de configurarse como unidades autónomas de gestión, como empresas aeroportuarias, lo que en términos organizativos y de personalidad lleva a la constitución de sociedades mercantiles con forma privada de personificación.

Así, la entidad Aeropuertos de París, cambia su naturaleza y configuración: de ser un establecimiento público —con forma pública de personificación, equivalente a nuestros organismos autónomos— pasa a constituirse en sociedad anónima. El capital de esta sociedad pertenece inicialmente al Estado, pero está prevista la entrada de capital privado para ampliar así sus fuentes de financiación. A esta sociedad se le adscribe también el patrimonio del anterior establecimiento público, con la única excepción de los bienes que sean necesarios para el ejercicio de las funciones y competencias en materia de navegación aérea, seguridad, aduanas, etc., todas las funciones públicas en definitiva que quedan al margen de lo que es estrictamente la gestión aeroportuaria. En cualquier caso, a esta sociedad se le imponen unas determinadas obligaciones o misiones de servicio público que se fijan en un cahier de charges.

Con relación a los grandes aeropuertos metropolitanos se prevé también su transformación en sociedades anónimas. Un proceso de transformación que ha de ser conducido y gestionado por las cámaras de comercio que actuaban como concesionarias de los mismos. Se constituye entonces una sociedad de gestión para cada uno de estos aeropuertos. Una sociedad en la que, en una primera fase, sólo participan entes públicos: municipios, las mismas cámaras de comercio e industria e incluso el propio Estado. En un segundo momento se contempla, y se valora positivamente, la entrada de capital en estas sociedades, con lo que pueden ampliarse las fuentes de financiación de los aeropuertos por ellas gestionadas.

Si la gestión aeroportuaria adopta las opciones que se han presentado sumariamente, la regulación pública también registra novedades, sobre todo a partir

de lo dispuesto en la Ley de 2005 que, como nos consta, contempla los grandes aeropuertos franceses. Lo que se destaca, para justificar y orientar su regulación, es el carácter de monopolio natural que en ellos concurre. Como tales monopolios los elementos fundamentales a regular son tres: inversiones, calidad del servicio, tarifas. Estas y otras cuestiones se establecen a través de los que se conocen como contratos de regulación –normalmente con una vigencia de cinco años⁶– inspirados en fórmulas muy similares establecidas para los grandes aeropuertos británicos.

Alemania. La gestión de los aeropuertos por sociedades con participación de las diversas administraciones territoriales

El modelo de gestión

El sistema aeroportuario alemán estuvo en sus orígenes decisivamente marcado por el dominio de las potencias de ocupación tras la Segunda Guerra Mundial; Alemania se vio privada de todas sus competencias y funciones en materia de transporte aéreo y aeropuertos, que quedaron durante un tiempo bajo el control de las autoridades militares extranjeras de cada zona en la que se dividió el territorio alemán.

Estas condiciones dejaron sin duda su impronta en el sistema aeroportuario actual: la más visible es que no se afirmó en ningún momento una competencia general o un poder relevante del Estado Federal (Bund) sobre los aeropuertos; conforme se iba normalizando la situación tras la postguerra, a medida que las autoridades militares abandonaban su control y gestión, los aeropuertos alemanes se fueron situando en la órbita de las administraciones territoriales más próximas, las municipales. Los aeropuertos quedaron así sujetos a un régimen de gestión en el que alcanzó y mantiene un gran protagonismo la ciudad a la que sirven y constituye su principal referencia: Francfort, Munich, Dusseldorf, Stuttgart, etc.

Los principales aeropuertos alemanes están gestionados por sociedades en cuyo capital tiene una participación relevante, cuando no mayoritaria, la ciudad de destino y referencia. El segundo accionista, que en muchos casos es el primero y mayoritario, es ordinariamente el land en el que está situado el aeropuerto. La Federación (Bund) suele ostentar también una participación en el capital de las sociedades que gestionan los grandes aeropuertos, aunque se trata siempre de una participación minoritaria que le permite la representación en los órganos directivos, generalmente los consejos de gobierno o administración.

Esta estructura societaria ha permitido también la entrada de capital privado en la gestión de los aeropuertos alemanes. Las primeras experiencias se desarrollaron en los aeropuertos de Berlín y en los de las grandes ciudades de la extinta República Democrática Alemana (RDA). En ellos se sintió de manera particular la necesidad de inyectar capital privado y fórmulas de financiación al margen de

6. El primer contrato de regulación, para Aeropuertos de Paris, entró en vigor el 6 de febrero del 2006 y finaliza en el 2010.

los presupuestos públicos. En cualquier caso, la participación privada en estas sociedades para la gestión de grandes aeropuertos es siempre limitada, sin que se haya planteado la privatización de la gestión de ninguno de ellos entregándola a una sociedad privada.

La regulación pública. En particular, el régimen de asignación de slots

Merece también destacarse que el modelo aeroportuario alemán adopta una posición muy definida en el controvertido debate en Europa sobre el régimen de atribución de *slots* para las operaciones de aterrizaje y despegue de aeronaves. Frente a la opción de los países anglosajones y del norte que pretenden la entrega de los *slots* al mercado, los Estados del centro y sur de Europa mantienen que la asignación de *slots* debe ser una decisión pública, precedida de un procedimiento y sujeta a un régimen de recursos y garantías propio del Derecho público. En este punto el sistema alemán ofrece una fórmula muy definida y consecuente: la decisión de asignación de *slots* constituye un acto administrativo, sujeto por tanto al régimen procedimental y de recursos propio de estos actos. Pero ordinariamente el sujeto que asigna los *slots*, el coordinador del aeropuerto de que se trate, es un sujeto privado que tiene la condición de habilitado (*Belihene*) en virtud de esa fórmula característica del Derecho alemán, en franca expansión por lo demás, que permite a particulares ejercer determinadas funciones públicas.

Reino Unido. El paradigma de la privatización

La trayectoria jurídica de la British Airport Authority (BAA.) en la gestión aeroportuaria y las funciones de regulación pública de la Civil Airport Authority (CAA)

El modelo aeroportuario del Reino Unido pasa por ser el paradigma de la privatización, aunque esta es una afirmación que debe matizarse en el sentido de que el número de aeropuertos privados es reducido, pero el volumen de tráfico que gestionan es muy alto, en torno al 75% del total del Reino Unido. La otra matización que debe efectuarse repara en la distinción entre gestión y regulación aeroportuaria, para destacar de inmediato que la privatización por supuesto sólo afecta a la gestión y que, en el sistema que ahora contemplamos, la regulación pública tiene un radio amplio que llega incluso a la fijación de un umbral de tarifas por servicios a aeronaves.

El origen de esta experiencia está en las recomendaciones del White Paper on Airports Policy de 1985 que recomendaba la privatización de la British Airport Authority (BAA). La BAA era una entidad pública creada en 1965 para la gestión de los aeropuertos londinenses de Heathrow, Gatwick y Stansted. Diez años más tarde se la atribuyó también la gestión de los principales aeropuertos escoceses: Glasgow, Edimburgo, Aberdeen y Prestwick.

La privatización de la BAA se produjo en virtud de la Airports Act de 1986 y la venta en bolsa de sus acciones. El Gobierno sólo se reservó una acción, la llamada *Golden Share*. Debe significarse que la BAA asume lo que es estrictamen-

te gestión aeroportuaria que se extiende a toda una serie de actividades y servicios conexos que reportan a esta entidad sustanciosos ingresos como son, por ejemplo, la red de hoteles en torno a sus aeropuertos.⁷

Las funciones públicas de regulación aeroportuaria corresponden a la Civil Airport Authority (CAA) cuya competencia se extiende a los aeropuertos gestionados por la BAA y a los restantes aeropuertos del Reino Unido que son gestionados por las autoridades locales. Las funciones reguladoras de la CAA abarcan materias tan relevantes como la seguridad o impacto ambiental de los aeropuertos, pero también se proyectan sobre elementos de gran significación económica –y, por tanto, de gran importancia para las entidades gestoras– como son la determinación de las tarifas aeroportuarias por aterrizaje y pasajero.

La experiencia de la gestión privada de la BAA y su limitada influencia en Europa

La experiencia privatizadora del Reino Unido tuvo en su momento un gran impacto en Europa⁸ y se presentaba como una opción que era reivindicada en muchos círculos para la reforma y modernización de muchos aeropuertos. Sin embargo, transcurridos ya unos años,⁹ se observa que su extensión más allá de su órbita originaria ha sido muy limitada. En realidad no se han producido privatizaciones en Europa con la radicalidad con que se plantearon en el Reino Unido.¹⁰ Lo que sí se ha producido, como ya hemos tenido ocasión de constatar en las experiencias analizadas, es una entrada de capital privado en muchas sociedades gestoras de aeropuertos en las que el capital pertenece mayoritariamente a las administraciones públicas, sean locales, regionales o estatales. Con ello se consigue un doble objetivo: mantener en la órbita pública las principales decisiones en materia de gestión aeroportuaria y, con la participación privada, conseguir una fuente de financiación en el mercado financiero, al margen de los presupuestos públicos.

7. La BAA empezó a utilizar hoteles en la proximidad de sus aeropuertos con los que se facilitaba la interconexión de vuelos y la utilización de franjas horarias nocturnas en las que las tasas aeroportuarias se reducen considerablemente.

8. En ello influyeron una serie de circunstancias que inicialmente se vincularon a ese modelo de gestión pero que luego se vieron eran generalizables a cualquier otro. En primer lugar el aumento espectacular del tráfico aéreo y aeroportuario que se registra por entonces pero que afecta también a otros muchos aeropuertos; en segundo lugar, la explotación comercial de toda una serie de servicios que podían ofrecerse en los aeropuertos: locales comerciales, parkings, hoteles, que inicialmente aprovechó la BAA de manera intensiva, pero que luego también se extendió a otros aeropuertos europeos sin necesidad de recurrir a la radical privatización del Reino Unido.

9. Una valoración, a los diez años de la privatización, en el informe «Ten years in private hands», *Jane's Airport Review*, julio-agosto, 1997, pp. 9 y ss.

10. En grandes aeropuertos, lo más que se ha dado en esta dirección ha sido la privatización y venta, como máximo, de la mitad de las acciones de la sociedad gestora. El primer ejemplo, tras la privatización de la BAA, lo ofreció el aeropuerto de Viena que en 1989 puso a la venta la mitad de sus acciones; sobre esta experiencia vid. el estudio de su vicepresidente, Siegfried Gang, «El aeropuerto como aglutinador de actividades», en el informe, *En torno a los aeropuertos*, Cuadernos INECO, Madrid, 1996.

La BAA sí fue pionera en el aprovechamiento y explotación de las imponentes posibilidades comerciales que ofrecen los aeropuertos al margen de lo que es estrictamente la actividad aeroportuaria. Es en ese amplio segmento comercial donde obtiene la mayor parte de sus ingresos. Ahí sí que la experiencia de la BAA marcó una línea que han seguido muchos aeropuertos que no han necesitado para ello decantarse por la total privatización de su gestión. En la actualidad prácticamente todos los grandes aeropuertos europeos obtienen más rendimientos económicos de las actividades comerciales en ellos desarrolladas que por lo que son sus servicios aeroportuarios característicos a las aeronaves y compañías aéreas.

Estados Unidos de América. El dominio de las autoridades locales en la gestión de los aeropuertos

Fuera del continente europeo, el sistema aeroportuario que parece suscitar mayor interés es el de los Estados Unidos de América. Primero, por lo extendido que está allí el tráfico aéreo que alcanza por supuesto los mayores índices mundiales; segundo, y sobre todo, por las políticas desarrolladas en materia de transporte aéreo y su influencia en Europa.

La experiencia de la desregulación del transporte aéreo y su impacto en la revalorización de los aeropuertos

Entre esas acciones políticas destaca particularmente la desregulación del transporte aéreo llevada a cabo por la Airline Deregulation Act de 1978. En virtud de esta Ley los precios del transporte se fijaban libremente en régimen de competencia entre las compañías. Los efectos de esta norma fueron inmediatos y espectaculares: a los cinco años el número de compañías aéreas pasó de 36 a 120; el número de pasajeros beneficiados por precios especiales pasó del 45% al 80% y el precio medio del billete descendió en un 30%. Sin embargo, tras esta primera fase expansiva, el mercado se tensó: a mediados de los noventa sólo subsistían 27 compañías –menos aún que cuando se inició la desregulación– y las doce primeras con una cuota de mercado del 97%. Se percibió entonces bien a las claras la importancia de los aeropuertos en ese marco liberalizador, puesto que un elemento decisivo para imponerse unas compañías sobre otras era la posición más sólida –con mejores slots e instalaciones– que ocupaban en los aeropuertos más solicitados.¹¹

De este vital y acreditado interés estratégico que para las compañías tienen los aeropuertos se siguieron una serie de iniciativas y experiencias que se orientan a consolidar la presencia de las compañías aéreas. Destaca al respecto la adquisición por algunas compañías de la titularidad de terminales exclusivas en los grandes aeropuertos. En esa misma línea también se da el caso de construcción y financiación por compañías de nuevas terminales. Se trata de una experiencia que, aunque ha sido objeto de gran interés, todavía no se ha desarrollado en Europa.

11. P.S. Dempsey, «The empirical results of deregulation: a decade later and the band played on», en *Transportation Law Journal*, n. 17, 1990, pp. 31-100.

En cualquier caso, la presencia de las compañías en los aeropuertos siempre es limitada. En ello concurren dos intereses: por un lado, el de las propias compañías, que nunca han querido involucrarse en el negocio aeroportuario más allá de lo necesario para garantizarse una buena posición; por otro, el de las autoridades e instancias públicas que pretenden con toda lógica la apertura de las instalaciones aeroportuarias a los intereses generales, sin que queden al exclusivo servicio de una compañía. Es así como todas las opciones de gestión aeroportuaria aseguran el control público, generalmente de las instancias locales.

La gestión bajo el dominio de autoridades locales

La mayor parte de los aeropuertos, desde luego los más importantes, están, efectivamente, en manos de instancias locales. En algunos casos, es el que gestiona directamente el aeropuerto; los aeropuertos más importantes en este régimen de gestión son los de Los Angeles y Nueva Orleans. En otros casos, los más, se constituye una entidad con ese objetivo de gestión aeroportuaria bajo la directa tutela del municipio; esta es la fórmula a la que se acogen los principales aeropuertos, entre ellos los dos que se disputan el liderazgo mundial en tráfico de pasajeros, Chicago y Atlanta.

También es frecuente la gestión por los condados, que pueden igualmente crear sociedades con este específico objeto. Los aeropuertos más importantes en este régimen son los de Detroit y Milwaukee.

La gestión directa por los estados, o por entes que de ellos dependan directamente, es en la actualidad del todo residual y se limita a estados con singularidades geográficas muy marcadas: Alaska y Hawai.

Un caso que no puede encuadrarse propiamente en la modalidad de gestión estatal, pues constituye un supuesto de cooperación entre dos Estados, es el de la «Port Authority of New York and New Jersey» (PANY). La PANY es una corporate agency creada en 1921 en virtud de un convenio entre el Estado de Nueva York y el de Nueva Jersey. El objeto de su actividad es la construcción y gestión de la infraestructura de transportes del área metropolitana de la ciudad de Nueva York que incluye puentes, túneles, helipuertos, terminales portuarias y, por supuesto, aeropuertos: el John F. Kennedy, el de La Guardia y el de Newark son los tres abiertos al tráfico internacional.

LOS CONSEJOS AUDIOVISUALES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS*

*Antoni Milian i Massana
Ferran Pons Cànovas*

Consideraciones preliminares

El sector de la comunicación audiovisual experimenta en nuestros días un indudable proceso de expansión, al hilo del hábito creciente en amplios sectores de la población de acceder a la información y al entretenimiento a través de los medios audiovisuales de radiodifusión sonora y de televisión, de la progresiva liberalización del sector y, especialmente, de la incidencia en el mismo de los avances de carácter tecnológico. En este sentido, cabe destacar tanto la incorporación de la tecnología digital a la televisión por ondas hertzianas o terrestres, que comporta una multiplicación de canales de televisión de cobertura nacional, autonómica y local o de proximidad y la prestación de servicios adicionales a la programación, como la utilización de las tecnologías de la información y de la comunicación (internet o telefonía móvil) para difundir servicios de radio y de televisión. Nos encontramos, en fin, ante un escenario caracterizado por la ampliación de los operadores y de los contenidos audiovisuales.

En la emisión de tales contenidos, sea por el medio que sea, confluyen y se contraponen diferentes derechos fundamentales reconocidos por la Constitución. De una parte, la libertad de expresión, el derecho a la producción y creación artística, científica y técnica y el derecho a comunicar o a recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión, derechos reconocidos por el artículo 20.1 y cuyo ejercicio no puede ser restringido mediante ningún tipo de censura previa. De otra, la libertad ideológica y religiosa (art. 16.1), el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen (art. 18.1) o el derecho a la cláusula de conciencia y al secreto profesional de los comunicadores (art. 20.1 d). Y el apartado cuarto del mismo artículo 20 establece que los derechos y libertades plasmados en su apartado primero tienen su límite en el respeto a los derechos reconocidos en el Título I, en los preceptos de las leyes que lo desarrollen y, especialmente, en el derecho al honor, a la intimidad, a la propia imagen y a la protección de la juventud y de la infancia. Los servicios de radio y de televisión no solamente deben respetar tales derechos y libertades, sino que han de cumplir un conjunto cada vez más amplio de principios y de obligaciones plasmados en las normas generales sobre telecomunicaciones y comunicación audiovisual y en diversas normas sectoriales que afectan a los contenidos audiovisuales, amén de

* Este estudio se enmarca en el Proyecto de investigación sobre *Los retos de las televisiones públicas: financiación, servicio público y libre mercado*, financiado por el Ministerio de Educación y Ciencia. N° Referencia: SEJ 2004-06130.

las obligaciones de naturaleza técnica y las relativas a la estructura empresarial de los operadores. En la comunicación audiovisual concurren, en fin, los intereses de múltiples protagonistas, intereses que no siempre son coincidentes.

En este marco, la regulación de los contenidos audiovisuales, en el sentido de ordenar, controlar y supervisar el respeto de los derechos y el cumplimiento de los principios y obligaciones y de ponderar los intereses en presencia con independencia, objetividad y equidad, debe recaer en autoridades administrativas independientes. Así lo ha defendido la doctrina más cualificada, así se ha reclamado por la Comisión Europea y por el Consejo de Europa y así se constata en un gran número de países de la Comunidad Europea.

En el plano estatal, todavía no se ha creado un consejo estatal de medios audiovisuales, a pesar del reconocimiento doctrinal e institucional prácticamente unánime sobre la necesidad de su implantación y de la evidencia que en la esfera internacional supone su inexistencia. Sin perjuicio de los múltiples precedentes, iniciativas, recomendaciones y posiciones doctrinales recaídos sobre la creación de una autoridad audiovisual de ámbito estatal, debe tenerse en cuenta que el Consejo de Ministros aprobó, en junio de 2005, el Plan de Reforma del Sector Audiovisual, que incluía tres anteproyectos de Ley: el de la Ley de la radio y televisión de titularidad estatal, el de la Ley general audiovisual y el de la Ley de creación del Consejo estatal de los medios audiovisuales. De estos tres pilares normativos de la reforma general del ordenamiento audiovisual, de momento solamente se ha aprobado la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal, mientras que los otros dos ni tan siquiera han sido aprobados como proyectos de ley por el Gobierno Central.¹ Hay que advertir que, en el caso de que lleguen a ser una realidad, tanto el Consejo estatal como la Ley general audiovisual podrán llegar a incidir en el régimen de la intervención administrativa de las comunidades autónomas sobre la prestación de servicios audiovisuales.

Precisamente, en el plano autonómico, sobre el que centraremos nuestra atención, observamos que solamente cuatro comunidades autónomas han creado y mantenido consejos audiovisuales, con un diferente alcance y configuración, pudiéndose distinguir claramente dos categorías: en primer lugar, la protagonizada por un órgano colegiado adscrito o integrado en la administración autonómica, sin personalidad jurídica propia, con funciones limitadas referidas sobre todo al asesoramiento y al arbitraje y cuyos miembros son designados total o parcialmente por el Gobierno o forman parte incluso del mismo. En este perfil se sitúan el Consejo Asesor de las Telecomunicaciones y del Audiovisual de Galicia, además de los ya suprimidos Consejo Audiovisual y Comisión Técnica Audiovisual de la Comunidad de Madrid. En el apartado segundo de este estudio se expondrán las características principales de tales órganos.

1. Sobre la justificación, fundamento, retos y configuración del futuro Consejo audiovisual estatal véase ORRIOLS i SALLÉS, M.A. y PONS CANOVAS, F., «La futura regulació d'un Consell estatal dels mitjans audiovisuals», *Revista catalana de dret públic*, núm. 34, monográfico sobre las autoridades de regulación del audiovisual, pendiente de ver la luz en el momento de la redacción de este estudio.

En segundo lugar, la representada por una autoridad reguladora independiente, con autonomía orgánica y funcional, cuyos miembros son designados por el parlamento, dotada de amplias funciones y revestida de potestades administrativas para llevarlas a cabo, a cuyas pautas responden los Consejos Audiovisuales de Cataluña, Navarra y Andalucía. De hecho, el déficit de un consejo estatal de medios audiovisuales cobra aún más gravedad a la luz de la existencia de tales organismos. En los casos de Cataluña y Andalucía, la apuesta por esta modalidad se produce después de sendas experiencias de intervención de carácter más limitado, especialmente en el caso andaluz. El Consejo del Audiovisual de Cataluña (también conocido por las siglas CAC), creado en sus rasgos esenciales por la Ley 2/2000, de 4 de mayo, fue tomado como modelo de referencia en la posterior creación del Consejo Audiovisual de Navarra (por Ley Foral 18/2001, de 5 de julio) y del Consejo Audiovisual de Andalucía (por Ley 1/2004, de 17 de diciembre). Sin embargo, después de un período de cierta coincidencia en las funciones y facultades de los tres consejos, el CAC ha ido reforzando su capacidad de intervención, primero a través de la Ley 3/2004, de 28 de junio, y de forma muy decidida por medio de la Ley 22/2005, de 29 de diciembre, de la comunicación audiovisual de Cataluña. Esta norma afianza y fortalece notablemente la autoridad catalana y provoca su claro desmarque respecto de las otras dos autoridades audiovisuales. La exposición de los rasgos esenciales de los tres organismos referidos se llevará a cabo en el apartado tercero de este estudio.

Finalmente, tal como veremos en el apartado cuarto, en los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas de Valencia y de las *Illes Balears*, reformados recientemente, se prevé la futura creación de sendos consejos audiovisuales. Su configuración se deja a una futura ley, por lo que habrá que estar a la espera de su aprobación para efectuar su encuadramiento, si bien en el caso balear se vislumbra la apuesta por una autoridad audiovisual independiente.

Los órganos adscritos o integrados en la administración autonómica, no independientes

El Consejo Asesor de las Telecomunicaciones y del Audiovisual de Galicia

A la primera de las categorías apuntadas se adscribe el Consejo Asesor de las Telecomunicaciones y del Audiovisual de Galicia, regulado en los artículos 13 a 15 de la Ley 6/1999, de 1 de septiembre, de regulación de la actividad audiovisual de Galicia. Por Decreto 276/1999, de 21 de octubre, se desarrolla su composición y sus funciones.² El Consejo Asesor de Telecomunicaciones y Audiovisual de Galicia ya había sido creado y regulado por el Decreto 307/1995, de 13 de julio.³ Partiendo de una naturaleza y composición semejantes, la Ley 6/1999 pretende

2. El Decreto 326/2003, de 24 de julio, ha modificado el artículo 3 de este Decreto, mientras que el Decreto 592/2005, de 29 de diciembre, ha modificado los artículos 1.2, 3, 8.1 y 9 del mismo.

3. Modificado sucesivamente por los Decretos 354/1996, de 19 de septiembre y 199/1998, de 2 de julio.

darle un mayor impulso, por considerar que contribuye a la mejora y prestigio del sector audiovisual de Galicia, creando la comisión del usuario y propiciando el autocontrol de los agentes del sector en el respeto a los principios que rigen su actividad, a la vez que se establece la posibilidad de la utilización de mecanismos arbitrales de resolución de conflictos que puedan surgir entre particulares.

Este Consejo es el máximo órgano asesor del Gobierno de Galicia en materia de telecomunicaciones y audiovisual, en el que se integran y participan las instituciones, empresas, agentes, entidades, operadores y usuarios relacionados con los referidos sectores, que actúa con carácter consultivo y asesor para la administración y propicia funciones de arbitraje y autocontrol en relación con los contenidos de los medios de difusión audiovisuales específicos del ámbito de la Comunidad Autónoma. El Consejo Asesor se adscribe, sin perjuicio de su independencia funcional, a la Secretaría General de Comunicación, a través de la Dirección General de Comunicación Audiovisual.

Las funciones del Consejo Asesor, concretadas en el artículo 2 del Decreto 276/1999, son limitadas: proponer a la Xunta de Galicia, a través de la Consejería de Cultura, Comunicación Social y Turismo, cuantas medidas considere oportunas en el ámbito de las telecomunicaciones y el audiovisual; conocer e informar las líneas estratégicas de actuación recogidas en el libro blanco de las telecomunicaciones, así como en el libro blanco de audiovisual de Galicia; conocer y emitir informe sobre los proyectos legislativos y reglamentarios en materia de telecomunicaciones y audiovisual que sean competencia de la Comunidad Autónoma; emitir informes sobre los temas relacionados con las telecomunicaciones y audiovisual que el presidente del consejo someta a su consulta; conocer, mediar y resolver a través del procedimiento de arbitraje los conflictos que le sometan los interesados de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley del audiovisual de Galicia; propiciar la calificación y autocontrol en relación con los contenidos de los medios de difusión audiovisuales específicos del ámbito de la Comunidad Autónoma, en coordinación con la Consejería de Cultura, Comunicación Social y Turismo, y cualquier otra función que, en el marco de sus competencias, se le atribuya por disposición legal o reglamentaria.

La composición del pleno del Consejo Asesor, prevista en el artículo 3 del Decreto 276/1999, y que ha sufrido sendas modificaciones por los Decretos 326/2003 y 592/2005, es claramente desproporcionada, lo que puede condicionar su operatividad. Así, está compuesto por el presidente, por cuatro vicepresidentes, por sesenta y nueve vocales, como mínimo, y por el secretario. Sólo cabe apuntar que la presidencia del Consejo recae en el presidente de la Xunta de Galicia, que tres de las cuatro vicepresidencias recaen en los titulares de las consejerías competentes en materia de comunicación, innovación y cultura, respectivamente, que la cuarta vicepresidencia recae en el titular de la dirección general competente en materia de comunicación audiovisual y, finalmente, que los numerosos vocales representan a diversas administraciones, instituciones y organismos relacionados con los sectores afectados. Además, en aras a una mejor eficacia, el Consejo no sólo funciona en pleno sino también en comisión permanente y a través de las comisiones del audiovisual, de usuarios y operadores y del cine de Galicia y de cuantas decida crear el propio Consejo dentro de sus competencias.

Según el artículo 13.5 de la Ley, el Consejo, a través de su comisión permanente, elaborará un informe anual, de carácter público, sobre la actividad de los respectivos sectores en el ámbito de la Comunidad Autónoma. El Consejo Asesor se encargará de la coordinación y relación con los organismos y entes homólogos del ámbito del Estado y de las otras comunidades autónomas, dentro de las materias de su competencia (art. 13.6 Ley 6/1999). Finalmente, el Consejo Asesor se regirá, en cuanto a su convocatoria, deliberaciones y adopción de acuerdos, por lo dispuesto en su reglamento de funcionamiento, aprobado por Orden de 17 de noviembre de 1999, y por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común.

El Consejo Audiovisual de la Comunidad de Madrid y la Comisión Técnica Audiovisual y su supresión

En la misma categoría que el órgano anterior podemos situar el Consejo Audiovisual de la Comunidad de Madrid y –con algunos matices– la Comisión Técnica Audiovisual, que fueron creados y regulados por la Ley 2/2001, de 18 de abril, de Contenidos Audiovisuales y Servicios Adicionales (arts. 20 a 31), y posteriormente suprimidos por la Ley 2/2006, de 21 de junio. El Consejo Audiovisual era un órgano de participación que asesoraba al Gobierno, que gozaba de autonomía en el ejercicio de sus funciones y que estaba adscrito a la consejería competente en materia de medios audiovisuales de comunicación social, sin participar en la estructura jerárquica de ésta. A pesar del reconocimiento de su autonomía, cuatro de sus nueve vocales⁴ eran representantes de la Administración de la Comunidad de Madrid y la presidencia recaía en el titular de la consejería de adscripción. Sus funciones eran preferentemente de consulta e informe.⁵

4. El Consejo estaba formado por el presidente, nueve vocales y el secretario. De los nueve vocales, tres eran personas de reconocida competencia técnica y profesional, designadas por la Asamblea de Madrid a propuesta de los grupos parlamentarios; cuatro eran representantes de los órganos de la Administración de la Comunidad de Madrid más directamente relacionados con la materia regulada por la Ley, a propuesta del titular de la consejería de adscripción; había un representante de la Oficina del Defensor del Menor y un representante de las Organizaciones de Consumidores y Usuarios, designado por el Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid. Todos los miembros del consejo eran nombrados y cesados mediante acuerdo del Gobierno.

5. Las funciones que el artículo 23 de la Ley atribuía al Consejo se limitaban al asesoramiento al Gobierno de la Comunidad de Madrid en la materia regulada por la misma; a emitir informe preceptivo no vinculante en los procedimientos de elaboración de normas que afectaran a la materia regulada por la Ley; a emitir informes facultativos no vinculantes que le solicitara el Gobierno de la Comunidad o que el Consejo juzgara conveniente por propia iniciativa; a ser informado de los títulos habilitantes que concediera el Gobierno de la Comunidad para la prestación de servicios audiovisuales; a recoger las demandas y sugerencias de los usuarios y a «velar por el cumplimiento de los preceptos establecidos en esta Ley y, en particular, por el respeto por el pluralismo y los derechos fundamentales y el debido a la infancia y derechos del menor, así como a los asuntos relativos a la publicidad, a los contenidos y a las emisiones publicitarias».

Por su parte, la Comisión Técnica Audiovisual, cuya regulación se desarrolló por Decreto 42/2002, de 7 de marzo, era un órgano administrativo de carácter colegiado,⁶ especializado en materia de medios audiovisuales de comunicación social, integrado en la Consejería competente en dicho ámbito. A diferencia del Consejo Asesor de Galicia y del Consejo Audiovisual de Madrid, dicha Comisión gozaba de potestades ejecutivas en relación a la salvaguarda de la libre competencia en el mercado y al cumplimiento por parte de los operadores de las obligaciones sobre programación y publicidad, incluidas las obligaciones de servicio público. Era el órgano competente para instruir expedientes sancionadores, y en el caso de los procedimientos incoados por posibles infracciones en materia de publicidad, la Comisión podía proponer al órgano sancionador competente que dispusiera como medida cautelar el cese o la rectificación de las emisiones de publicidad ilícita o prohibida. En caso de conflicto entre los distintos operadores que intervienen en el mercado audiovisual, la Comisión podía proponer a las partes que se sometieran voluntariamente al arbitraje del Consejo Audiovisual, y podía recabar cuanta información requiriera de las entidades que operan en el sector de las telecomunicaciones, que estaban obligadas a suministrarla.

La supresión de estos dos órganos, realizada por la Ley 2/2006 con esta única finalidad, debe enmarcarse en una reciente corriente de desconfianza hacia la intervención administrativa especializada sobre la emisión de los contenidos audiovisuales por los riesgos que puede ocasionar en el ejercicio de la libertad de expresión e información, corriente generada y sustentada desde una parte de los operadores privados y desde sectores políticos y mediáticos influyentes. Resulta conveniente transcribir parte del Preámbulo de dicha Ley con el fin de evidenciar los términos en que se justifica la supresión: «La libertad de expresión y la libertad de información que nuestra Carta Magna reconoce y garantiza constituye uno de los pilares básicos de nuestra democracia, como decía Benjamín Franklin, 'no puede existir lo que llamamos libertades públicas sin libertad de expresión'. Con el fin de remover cualquier obstáculo a la libertad de expresión y de impedir la existencia de barreras a su ejercicio, la presente Ley tiene por objeto la supresión del Consejo Audiovisual de la Comunidad de Madrid y de la Comisión Técnica Audiovisual, regulados por la Ley 2/2001, de 18 de abril, de Contenidos Audiovisuales y Servicios Adicionales. Con la presente Ley, la Comunidad de Madrid quiere situarse a la vanguardia de las libertades públicas, como una Comunidad abierta y tolerante, que sitúa los derechos y libertades de los ciudadanos por encima de otro interés».

Paradójicamente, estas palabras podrían haber cobrado un gran significado al hilo del carácter no precisamente independiente del Consejo y de la Comisión respecto del Gobierno de la Comunidad, si no fuera por la circunstancia de que sus funciones las pasará a ejercer el centro directivo competente en materia audiovisual de la Administración de la Comunidad. Menos preocupación parece existir en dicha administración hacia el necesario respecto de los principios de veracidad y objetividad informativas, pluralismo e independencia, a la luz de las denuncias

6. Los miembros de la Comisión eran su presidente, dos vocales y un secretario, nombrados por el titular de la Consejería de adscripción entre funcionarios de la Administración autonómica.

sobre la instrumentación partidista de Telemadrid efectuadas últimamente tanto por los partidos políticos de la oposición al Gobierno de la Comunidad como desde los profesionales de la propia televisión pública madrileña.

Las autoridades independientes: los Consejos Audiovisuales de Cataluña, Navarra y Andalucía

El Consejo del Audiovisual de Cataluña

1. *Regulación, naturaleza y finalidades.* En su planteamiento originario, el Consejo del Audiovisual de Cataluña (CAC) fue creado, por la Ley del Parlamento de Cataluña 8/1996, de 5 de julio, de regulación de la programación audiovisual distribuida por cable (arts. 10 a 12), como órgano asesor del Gobierno de la Generalitat de Cataluña y como instancia que velase por la objetividad y la transparencia de la programación audiovisual, adscrito al Departamento de Presidencia aunque con autonomía orgánica y funcional. El primer órgano de estas características creado en España estaba integrado por el presidente y por doce vocales, nombrados entre personas de reconocida competencia técnica y profesional.⁷ Sus funciones eran de asesoramiento y consultivas, de comunicación con la sociedad, de arbitraje, de apoyo al proceso de normalización lingüística y de vigilancia y control. En estas últimas destacaba velar por el cumplimiento de los principios y obligaciones relativos a la programación y la publicidad y proteger los derechos básicos de las minorías, la infancia, la juventud y la dignidad de las personas, si bien no se le atribuía ni la potestad normativa ni la sancionadora.⁸

Desde la experiencia adquirida durante casi cuatro años de funcionamiento, la Ley 2/2000, de 4 de mayo, del Consejo del Audiovisual de Cataluña, sitúa a esta entidad también de forma pionera al nivel de las entidades reguladoras presentes en Europa, ante la voluntad de avanzar en la intervención administrativa especializada e independiente sobre los contenidos y medios audiovisuales. Se le atribuye el carácter de autoridad administrativa independiente, se amplían sus funciones, se modifica su composición y se refuerza su capacidad de actuación a través, especialmente, de la atribución de las potestades normativa y sancionadora. Algunos de los preceptos de la Ley 2/2000 fueron modificados por la Ley 31/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas y por la Ley 3/2004, de 28 de junio,⁹ que añadió algunas funciones y facultades.

En lo que podría calificarse como tercera etapa en el proceso de configuración de la autoridad reguladora, la Ley 22/2005, de 29 de diciembre, de la comunica-

7. El presidente y cuatro vocales eran nombrados por el Gobierno de la Generalitat, cuatro por el Parlamento de Cataluña y los cuatro restantes por las entidades representativas de los municipios de Cataluña.

8. El Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo fue aprobado por Decreto 3/1997, de 7 de enero, modificado por Decreto 222/1998, de 30 de julio, mientras que su organización interna en áreas fue aprobada por Decreto 4/1997, de 7 de enero.

9. Esta además incorpora a la Ley 2/2000 el artículo 3 bis, los apartados g) bis y q) bis al artículo 10 y el apartado 2 bis al artículo 15.

ción audiovisual de Cataluña, coloca al CAC en una situación preeminente, ampliando notablemente sus atribuciones y reforzado sus potestades de actuación. Y ha sido acogido por el artículo 82 del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, aprobado por Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, junto a «Otras Instituciones de la Generalitat» (Capítulo V, Título II), precepto que describe de forma muy sintética sus señas de identidad.

El CAC se rige, en adelante, por la Ley 2/2000, por la Ley 22/2005, ya que ésta no modifica de forma substancial la primera,¹⁰ y por su Estatuto Orgánico y de Funcionamiento (en adelante, EOF), aprobado por Acuerdo del pleno 3/2001, de 28 de febrero, en virtud de su potestad de autoorganización. Hay que advertir que un gran número de los preceptos de la Ley 22/2005 que han sido impugnados ante el Tribunal Constitucional por el Gobierno Central y por el Grupo Parlamentario del Partido Popular del Congreso de los Diputados contienen referencias a funciones y facultades del CAC,¹¹ por lo que habrá que estar atentos a la resolución del Alto Tribunal.

En lo que respecta a su naturaleza, el CAC es un ente público de carácter institucional que actúa como autoridad reguladora y ejecutiva dotada de plena independencia respecto del Gobierno y de las administraciones públicas para el ejercicio de sus funciones. Tiene personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar, tanto en el ámbito público como en el privado. Goza de autonomía organizativa, de funcionamiento y presupuestaria, de acuerdo con la ley (arts. 1.1 Ley 2/2000 y 113 Ley 22/2005).

El Consejo, en el marco de las competencias de la Generalitat de Cataluña, vela por el respeto de los derechos y libertades que, en el ámbito de los medios de comunicación audiovisual de radiodifusión sonora, televisión y cualquier otro sistema de transmisión de sonido o imagen, son reconocidos en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía, y, especialmente, garantiza el cumplimiento de la normativa reguladora de la programación y la publicidad y de las condiciones de los títulos habilitantes, así como el cumplimiento de la eficacia y observancia de la normativa europea y de los tratados internacionales relativos a la materia. El Consejo vela, asimismo, por el respeto del pluralismo político, religioso, social, lingüístico y cultural y por el equilibrio territorial adecuado en el conjunto del sistema audiovisual en Cataluña; vela por el cumplimiento de las misiones de servicio

10. Solo modifica el artículo 5 y añade la letra e) al artículo 7 de la misma.

11. Artículos 18; 22; 52.1 b); 55.2; 55.4; 86.1; 115 g); 116; 117; 127; 128.1 a); 132 b); 136.2 y 140, en el caso del recurso de inconstitucionalidad planteado por el Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados, y artículos 18; 22; 36; 41; 42; 43; 44; 46; 47; 51; 52; 53; 54; 55; 57; 59; 60; 62; 63; 67; 68; 87; 115; 116; 119; 127.2; 128; 133 y 134 y la Disposición transitoria segunda, en el caso del recurso de inconstitucionalidad planteado por el Gobierno Central. Todos estos preceptos son plenamente vigentes y aplicables, exceptuando la Disposición transitoria segunda, puesto que por Auto de 18 de enero de 2007 el Alto Tribunal ha decidido levantar la suspensión de los preceptos impugnados por el Gobierno que se había producido en el momento de la admisión a trámite del recurso –por Providencia de 26 de septiembre de 2006–, con excepción del artículo 56 y de la ya citada Disposición transitoria segunda.

público que corresponden a la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales, especialmente las que establece el contrato programa; vela por el cumplimiento de la normativa de protección de menores frente a la programación y la publicidad; vela por el pluralismo del conjunto de la comunicación audiovisual; vela por la neutralidad y honestidad informativas, y preserva el cumplimiento de las normas relativas a la protección y normalización de la lengua y cultura catalanas y del aranés [arts. 1.2 y 10 d), e), j), k), l), q) Ley 2/2000 y 115 Ley 22/2005].

Pasamos a exponer a continuación los diferentes aspectos que integran el régimen del CAC, que, por limitaciones de espacio, únicamente pueden tratarse de forma sintetizada.¹²

2. *Ámbito de actuación.* El Consejo ejerce sus funciones en el ámbito de la comunicación audiovisual directamente gestionada por la Generalitat o en régimen de concesión o de habilitación (licencia o comunicación en la Ley 22/2005), sea cual sea la forma de emisión y la tecnología utilizadas, así como en los supuestos en que se efectúen emisiones específicas para Cataluña y en aquellos otros en que, por aplicación de la normativa vigente, queden sometidos al ámbito de gestión y tutela de la Generalitat (art. 2 Ley 2/2000).

Esta previsión se traduce, en la práctica, en que el Consejo ejerce sus funciones y potestades sobre la prestación pública y privada de servicios de televisión por ondas hertzianas o terrestres (con tecnología analógica o digital) de cobertura autonómica y de cobertura local o de proximidad; sobre la prestación de servicios de televisión por cable de cobertura autonómica o local, y sobre la prestación pública y privada de servicios de radiodifusión sonora en ondas métricas con modulación de frecuencia.¹³ Asimismo, el Consejo puede intervenir sobre la programación exclusiva para la totalidad o parte del territorio de Cataluña (desconexiones territoriales) que realicen tanto los servicios de televisión por ondas hertzianas o terrestres (con tecnología analógica o digital) de cobertura nacional gestionados de forma directa por la Corporación RTVE o de forma indirecta por operadores privados, como los servicios de radio de onda media o de frecuencia modulada de competencia estatal.

3. *Régimen jurídico.* El CAC se rige por la Ley 2/2000, de 4 de mayo, por la Ley 22/2005, de 29 de diciembre, y por su Estatuto orgánico y de funcionamiento

12. Para un estudio más exhaustivo véase MILIAN MASSANA, A. (dir.), AMENÓS ÁLAMO, J., CASADO CASADO, L., ORRIOLS SALLÉS, M.A. y PONS CÀNOVAS, F., *El Consell de l'Audiovisual de Catalunya*, Institut d'Estudis Autònomic, Barcelona, 2004, y TORNOS MAS, J., «El Consell de l'Audiovisual de Catalunya», *Revista catalana de dret públic*, núm. 34, *op. cit.* Resulta imprescindible asimismo la consulta de la página web del Consejo: www.audiovisualcat.net

13. El hecho de que los servicios citados también se transmitan por internet o por teléfono móvil no implica ninguna alteración del régimen señalado. Cuestión distinta es la de los servicios de televisión y/o de radio transmitidos únicamente a través de internet o teléfono móvil, que quedan fuera del ámbito del CAC. Asimismo, la nueva función del CAC de otorgamiento de títulos habilitantes recae solamente sobre los servicios de televisión por ondas hertzianas o terrestres de cobertura autonómica o local y sobre los servicios de radiodifusión sonora en ondas métricas con modulación de frecuencia.

to, y está sometido a la legislación reguladora del régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, así como al resto de legislación aplicable en materia de régimen de los actos y de funcionamiento de las administraciones públicas. Los actos del Consejo ponen fin a la vía administrativa y son susceptibles de recurso ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Por lo que respecta a la actividad contractual, frente al silencio de la Ley 2/2000 y de la Ley 22/2005, el artículo 42.1 del EOF dispone que el Consejo queda sujeto al régimen de contratación establecido en la Ley de contratos de las administraciones públicas y en el resto de la normativa relativa a la contratación administrativa.¹⁴ A la luz del artículo 1.1 y 3 del Texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, cabe colegir que los contratos que celebre el CAC se ajustarán de forma íntegra a las prescripciones de esta norma.¹⁵

En cuanto al personal, el CAC debe seleccionar su propio personal con sujeción a los principios de publicidad, mérito y capacidad. Su vinculación con el CAC será de carácter laboral, si bien el personal que instruya expedientes sancionadores deberá ostentar la condición de funcionario y, en el ejercicio de sus funciones, tendrá la consideración de autoridad pública (art. 14 Ley 2/2000).

4. *Composición y estatuto de sus miembros.* No hay duda de que la independencia real y efectiva y la autoridad de los organismos audiovisuales independientes depende en gran parte de su composición y, en especial, del sistema de designación, de la irrevocabilidad, del perfil y del estatuto de sus miembros.

El CAC está integrado por diez miembros: nueve consejeros, elegidos por el Parlamento de Cataluña a propuesta, como mínimo, de tres grupos parlamentarios, por una mayoría de dos tercios (es decir, por 90 de los 135 diputados que componen la cámara), y un presidente, propuesto y nombrado por el Gobierno después de oír la opinión mayoritaria de los consejeros elegidos por el Parlamento (art. 4.1 Ley 2/2000). En la elección de los nueve consejeros se combina, por tanto, el criterio del acuerdo mínimo de tres grupos parlamentarios en la propuesta con la mayoría cualificada en la votación. Este sistema de designación parlamentaria persigue un amplio consenso en la elección y una extracción plural de los vocales desde el punto de vista político, si bien en la práctica sus bondades pueden verse amenazadas ante la tendencia a distribuir cuotas de partici-

14. El órgano de contratación es el presidente del CAC, si bien se requerirá autorización previa del pleno para los contratos y disposiciones superiores a 30.050'60 euros (5.000.000 pts) y en los contratos de carácter plurianual. Cuando la cuantía del contrato lo exija, se constituirá una mesa de contratación integrada, como mínimo, por el presidente o consejero en quien delegue, el consejero secretario y el secretario general, el interventor y un miembro de los servicios jurídicos, que actuará como secretario (art. 42.2 y 3 EOF).

15. El artículo 3.1 c) del Proyecto de Ley de contratos del sector público, que se encuentra en tramitación parlamentaria, ha incluido expresamente a las autoridades reguladoras independientes entre los entes, organismos y entidades del sector público cuyos contratos estarán sometidos a dicha Ley, en la forma y términos previstos en la misma. *Vid.* BOCG, Congreso de los Diputados, Serie A, Núm. 95-1, 8 de septiembre de 2006, p. 14.

pación entre los grupos parlamentarios y ante el riesgo de que pueda propagarse la sensación de que los vocales actúan «en representación» de los partidos políticos a cuya iniciativa se ha realizado la propuesta de designación.

De acuerdo con los artículos 5, 6 y 7 de la Ley 2/2000, la duración del cargo de presidente y del mandato de los vocales es de seis años –excede por tanto del período natural de una legislatura–, y cada dos años debe realizarse la renovación parcial de un tercio. Ni el cargo de presidente ni el mandato de los vocales son renovables. Tienen dedicación exclusiva, actúan con plena independencia y neutralidad y no están sometidos a instrucción o indicación alguna en el ejercicio de sus funciones. Están sujetos al régimen de incompatibilidades de los altos cargos de la Administración de la Generalitat.¹⁶ Y según el artículo 7, su nombramiento es irrevocable y cesan únicamente por alguna de las causas objetivas previstas en el propio precepto.¹⁷ No obstante, la Ley 14/2005, de 27 de diciembre, sobre la intervención del Parlamento de Cataluña en la designación de las autoridades y los cargos de designación parlamentaria y sobre los criterios y los procedimientos para evaluar su idoneidad, ha quebrado el principio de inamovilidad de los miembros del CAC, en cuanto su artículo 3 establece con claridad que los titulares de los altos cargos a que se refiere el artículo 1 elegidos por el Parlamento pueden ser revocados por el mismo Parlamento, siguiendo la misma mayoría que se requiere para su elección.¹⁸ Y resulta que los miembros del Consejo del Audiovisual de Cataluña se encuentran entre los altos cargos de relieve institucional especial por razón de su designación parlamentaria relacionados en el artículo 1 [apartado d)].

Para lograr que las autoridades reguladoras audiovisuales lleven a cabo una actuación especializada, objetiva e independiente dotada de crédito, autoridad y capacidad de influencia, es presupuesto indispensable, aunque no suficiente, que el perfil de sus miembros contribuya a la consecución de tales objetivos. De ahí que el artículo 4.2 de la Ley 2/2000 establezca que los miembros del Consejo serán escogidos entre personas de prestigio reconocido y contrastado y con experiencia profesional en el sector audiovisual, y que ofrezcan garantías plenas de independencia. El prestigio reconocido y contrastado y la experiencia profesional no deberían referirse únicamente al sector audiovisual entendido en sentido estricto (operadores, productores, distribuidores, anunciantes, profesionales de la comunicación), sino que éste debería interpretarse en sentido amplio, abarcando los diferentes ámbitos de la comunicación audiovisual (académico, empre-

16. Les resulta de aplicación, en consecuencia, la Ley 13/2005, de 27 de diciembre, del régimen de incompatibilidades de los altos cargos al servicio de la Generalitat.

17. Expiración del plazo del mandato, renuncia o fallecimiento, incapacidad permanente para el ejercicio del cargo, incompatibilidad sobrevenida, inhabilitación para el ejercicio de cargos públicos, condena en sentencia firme por delito doloso o la no resolución de las incompatibilidades en que se hallen incurso en el plazo de tres meses previsto en el artículo 6 de la Ley.

18. En el propio Preámbulo de la Ley se reconoce que «el sistema de provisión de altos cargos vigente en Cataluña no otorga al Parlamento la posibilidad de revocar los cargos que el mismo ha designado».

sarial, profesional). En cuanto a «las garantías plenas de independencia», deben ofrecerse –y preservarse– tanto del ámbito político como del sector audiovisual.

Ante la evidencia de que tales requisitos son muy genéricos y con el fin de acertar en la elección, el artículo 114.2 de la Ley 22/2005 ha dispuesto que los candidatos a miembros del CAC deben comparecer ante una comisión del Parlamento de Cataluña a fin de que evalúe su idoneidad como requisito previo al nombramiento. Esta previsión está en sintonía con la ya citada Ley 14/2005, de 27 de diciembre. La comparecencia se realizará de acuerdo con lo establecido en el Reglamento del Parlamento.¹⁹

5. *Funciones.* En los artículos 10 de la Ley 2/2000 y 115 de la Ley 22/2005 se combina la enumeración de funciones genéricas, que corresponden más bien a misiones o finalidades ya citadas en el apartado 3.1.1 (serían las encabezadas por el término «velar»), con funciones concretas y con potestades para su consecución, a las que se añaden otras funciones repartidas por el articulado de la Ley 2/2000 y, muy especialmente, de la Ley 22/2005.

Entre las funciones del CAC relacionadas en el artículo 10 de la Ley 2/2000 se encuentran, en la categoría de informe y consultoría, elaborar informes y dictámenes a iniciativa propia o a instancia del Parlamento o del Gobierno y emitir informe previo en relación a los anteproyectos de ley y a los proyectos de disposiciones de carácter general que contengan normas relativas al sector audiovisual y sus modificaciones eventuales [a]. Promueve la adopción de normas de autorregulación del sector audiovisual [i] y ejerce funciones arbitrales y de mediación [q bis]. Y según el artículo 12, el CAC debe elaborar anualmente un informe sobre su actuación y la situación del sistema audiovisual en Cataluña, incluidas las propuestas y observaciones que sean necesarias para facilitar el desarrollo equilibrado del sector.

Las funciones concretas del CAC se han incrementado notablemente por la Ley 22/2005. De las repartidas por todo su articulado podemos resaltar, entre otras, el otorgamiento de las licencias que habiliten para la prestación de los servicios de comunicación audiovisual mediante el uso del espectro radioeléctrico, así como decidir su renovación, revisión o extinción; informa los planes técnicos de la radio y la televisión en Cataluña; participa en la elección de los máximos responsables de la gestión de la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales me-

19. En la última renovación, los candidatos Sra. Dolors Comas d'Argemir i Cendra, Sr. Josep Micaló i Aliu y Sr. Santiago Ramentol i Massana fueron propuestos por todos los grupos parlamentarios (Convergència i Unió, Socialistes-Ciutadans pel Canvi, Esquerra Republicana, Partit Popular y Iniciativa per Catalunya Verds-Esquerra Unida Alternativa) con excepción del Grupo Parlamentario Mixto, integrado por los tres diputados de Ciutadans-Partido de la Ciudadanía. Su comparecencia ante la Comisión de Control de la Actuación de la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales del Parlamento de Cataluña tuvo lugar el día 19 de diciembre de 2006, excepto en el caso del Sr. Ramentol, cuya comparecencia ya había tenido lugar a finales de la legislatura anterior. Y en la sesión del pleno del Parlamento de día 21 de diciembre de 2006 tuvo lugar su designación casi por unanimidad: 127 votos a favor y tres abstenciones (*vid. Diari de Sessions del Parlament de Catalunya, VIII legislatura, Sèrie P-Número 5, de 21 de desembre de 2006*).

dante el examen de sus capacidades, méritos e idoneidad; se amplían su compromisos en relación a la promoción de los procesos de coregulación y a la autorregulación; informa sobre el contenido del contrato programa antes de su aprobación; analiza la incidencia en el pluralismo de la comunicación audiovisual de todas las concentraciones de medios de comunicación de que tenga conocimiento; autoriza la emisión de publicidad institucional y lleva el registro de prestadores de servicios de comunicación audiovisual.

6. *Potestades.* Con el fin de lograr sus misiones y de desarrollar sus funciones, la Ley 2/2000 otorga al Consejo diversas potestades administrativas de carácter ejecutivo y normativo, que han sido ampliadas y/o reforzadas por la Ley 22/2005, como las potestades reglamentaria, inspectora y sancionadora, la adopción de medidas provisionales, la imposición de multas coercitivas, la función recaudadora, el requerimiento de información o de comparecencia, o la ordenación del cese de las emisiones.

El rigor inherente a tales facultades se combina con la posibilidad de recurrir a mecanismos más flexibles (*soft law*), tales como la propuesta, la recomendación, la orientación, el consejo, el acuerdo, el asesoramiento, la petición o la advertencia, que permiten alcanzar el equilibrio necesario entre los derechos concurrentes. De este objetivo se responsabiliza, en definitiva, la función reguladora, que supera la tradicional actuación administrativa ejecutiva.²⁰ De hecho, en la actuación del CAC ha predominado hasta el momento la apuesta por este planteamiento más flexible, a través especialmente de los informes, recomendaciones y decisiones adoptadas, apoyado en el respeto, el crédito, la autoridad y el prestigio que se reconoce a esta autoridad.

En cualquier caso, el artículo 9 de la Ley 2/2000 dispone que la actuación del CAC y la de sus miembros debe inspirarse siempre en el respeto de los principios de libertad de expresión, difusión, comunicación e información y en la compatibilidad de dichos principios con los de pluralismo, neutralidad, honestidad informativa y libre concurrencia en el sector del audiovisual, velando para que los operadores en su actividad se adecuen a lo establecido en la presente Ley y a la efectividad de la normativa reguladora en materia de comunicación audiovisual y de publicidad. El Consejo, en sus funciones reguladoras y sancionadoras, debe inspirarse en el criterio de proporcionalidad entre las medidas adoptadas y las conductas de los operadores y en la promoción de la autorregulación de los mismos.

Veamos desde una perspectiva general las líneas esenciales de las potestades apuntadas. Según el artículo 10 f) de la Ley 2/2000, el CAC puede adoptar instrucciones generales de carácter vinculante dirigidas a los operadores a fin de garantizar el cumplimiento de la legislación vigente en el ámbito de sus competencias. En la adopción de tales instrucciones se hace efectiva la potestad normativa o reglamentaria de la autoridad audiovisual,²¹ de manera que nos encontramos ante disposiciones generales con efectos *ad extra* y con vocación de permanencia en el

20. En este sentido TORNOS MAS, J., «Pluralismo y entidades de regulación», *Democracia y medios de comunicación*, IDP/Tirant lo blanch, Valencia, 2002, p. 219.

21. Las instrucciones seguirán el procedimiento de elaboración y tramitación previsto en el artículo 32 EOF.

ordenamiento jurídico. Y, si en la Ley 2/2000 su alcance era limitado, parcial e instrumental, referido a cuestiones de detalle y de procedimiento,²² ha sido ampliado por la Ley 22/2005, en cuanto pueden desarrollar plenamente las previsiones de esta Ley y de las demás disposiciones legislativas en materia audiovisual. Las instrucciones pasan a ser, en definitiva, reglamentos de desarrollo normativo. Así, el artículo 117 establece que el CAC «tiene la potestad reglamentaria para desarrollar los preceptos de esta Ley y de las otras leyes en materia audiovisual en los ámbitos relativos a las condiciones aplicables a los títulos habilitantes para el ejercicio de la libertad de comunicación y a las obligaciones a las que queden sujetos los prestadores y distribuidores de servicios de comunicación audiovisual de acuerdo con la ley». Incluso se dispone expresamente que «Las disposiciones reglamentarias del Consejo reciben el nombre de instrucciones». Además, según el artículo 77, los fines de las instrucciones son «desarrollar y explicitar el alcance y el significado de la ordenación legal», en referencia a la regulación de los contenidos audiovisuales. Y el artículo 111.3 dispone que «Corresponde al Gobierno la potestad reglamentaria para desarrollar y ejecutar esta Ley, excepto los aspectos que esta Ley encomienda al Consejo del Audiovisual de Cataluña».

Si bien esta capacidad de desarrollar y explicitar el alcance y significado de la ordenación legal se limita a los dos ámbitos citados, ya se habrá observado que los mismos son de una gran amplitud, especialmente el segundo, de modo que pueden englobar multitud de aspectos. Así lo corrobora el hecho que la propia Ley contiene hasta dieciséis remisiones²³ a distintas cuestiones que deben regularse a través de instrucciones.

Las facultades de inspección del CAC son explicitadas en los artículos 127 y 128 de la Ley 22/2005: corresponde al CAC la inspección y el control de las actividades de los prestadores de servicios de comunicación audiovisual, en relación con el cumplimiento de las obligaciones que les correspondan. El acceso a las dependencias, las instalaciones y los dispositivos técnicos, así como a los datos, los registros o los documentos contenidos en soporte de carácter físico o electrónico, si resulta necesario para llevar a cabo las actividades de inspección, debe llevarse a efecto por funcionarios públicos a los que se reconoce la condición de autoridad. Los hechos constatados en las actas extendidas por tales funcionarios gozan de la presunción de veracidad y tienen valor probatorio, sin perjuicio de las pruebas que las personas interesadas pueden aportar en defensa de sus derechos e intereses (art. 139.3).

22. En esta perspectiva se sitúan las tres instrucciones aprobadas hasta el momento: Instrucción general dirigida a los operadores de televisión con el fin de definir un procedimiento que permita verificar el cumplimiento de las obligaciones que establecen los artículos 5, 6 y 7 de la Ley 25/1994, aprobada por Acuerdo 5/2001, de 31 de octubre; Instrucción general sobre protección de la infancia y de la adolescencia, señalización orientativa y derecho a la información de las personas usuarias de los servicios de televisión, aprobada por Acuerdo 117/2004, de 17 de noviembre, e Instrucción general sobre la presencia de la lengua y la cultura catalanas y del aranés en los medios de comunicación audiovisuales, aprobada por Acuerdo 118/2004, de 17 de noviembre.

23. Arts. 41.2, 44.1, 63, 67.6, 67.8, 83, 84.2, 86.1, 88.1, 95.3, 100.4, 102.3, 104.3, 107.2, 108.2 y 3, 119.3 y 121.3 y 4.

La Ley 2/2000 atribuye al Consejo la potestad sancionadora, reconocimiento ineludible que lo sitúa a nivel de otras autoridades reguladoras europeas,²⁴ y que se ha plasmado últimamente en la imposición de varias sanciones, después de un largo período en que no se había considerado conveniente su ejercicio. La regulación de esta potestad plasmada en la Ley 2/2000 venía condicionada por dos circunstancias: de una parte, por considerar que el CAC actuaba por subrogación de los órganos competentes de la Generalitat cuando interviniera en su ámbito y en sus funciones. Así, según el artículo 11.1, el CAC ejerce la potestad sancionadora que las leyes reguladoras de la comunicación audiovisual y de la publicidad otorgan a la Generalitat en lo que respecta al ámbito de actuación y las funciones del CAC establecidas por esta Ley.²⁵ Esta previsión podía plantear confusión respecto al titular de la potestad cuando existieran dudas precisamente sobre el deslinde de las funciones entre el CAC y la Generalitat. Y de otra, ante la inexistencia de una ley general audiovisual y de un cuadro de infracciones y de sanciones en la propia Ley 2/2000, ésta se limitó a efectuar, de forma incompleta, remisiones al régimen sancionador establecido en diversas leyes sobre comunicación audiovisual, algunas de las cuales vuelven a efectuar remisiones a otras normas sobre telecomunicaciones o comunicación audiovisual, algunas ya derogadas. De manera que el CAC podía enfrentarse a situaciones incompatibles con las exigencias de determinación, concreción y especificación inherentes al principio de tipicidad.

Con la Ley 22/2005 se superan dichos obstáculos al atribuir al CAC como propia, en su ámbito de actuación, la potestad sancionadora sobre la totalidad de las cuestiones referidas a la prestación de servicios de comunicación, incluidos los aspectos técnicos, y al establecer un cuadro de infracciones y de sanciones (art. 129). La adopción de medidas provisionales en el seno del procedimiento sancionador²⁶ se regula en el artículo 3 bis de la Ley 2/2000 y en el artículo 140 de la Ley 22/2005. Y junto a las sanciones pecuniarias, el CAC puede imponer la suspensión de la actividad de los prestadores privados por un plazo máximo de tres meses en el caso de infracciones muy graves o incluso el cese definitivo de la prestación de servicios en caso de la comisión reiterada en el plazo de un año de diversas infracciones, en los términos previstos en el artículo 136.2.

El Consejo puede proceder a la ejecución forzosa de los actos que adopte, ante la inactividad de la persona obligada y después de haber efectuado la advertencia correspondiente. En particular, ejerce la función recaudadora para el cobro de las sanciones impuestas, tanto en período voluntario como en vía de apremio.

24. También tienen reconocida la potestad sancionadora, entre otras autoridades, el Consejo Superior del Audiovisual de Francia, el Consejo Superior del Audiovisual de Bélgica (que actúa en la Comunidad Francófona), el Comisariado para los Medios y el Consejo Flamenco de Medios de Comunicación (que actúa en el ámbito flamenco), el Consejo de la Prensa de Dinamarca o la *Independent Television Commission*, del Reino Unido.

25. El artículo 10 g) de la misma asigna al CAC las facultades de incoar y resolver, en el ámbito de sus competencias, los correspondientes procedimientos sancionadores por las infracciones de la legislación relativa a audiovisuales y publicidad.

26. Vid. PONS CANOVAS, F., *Las medidas provisionales en el procedimiento administrativo sancionador*, Marcial Pons, Madrid, 2001.

Y puede imponer multas coercitivas por un importe de hasta 1.000 euros diarios para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los prestadores hacia la autoridad audiovisual.

Según el artículo 10 f) de la Ley 2/2000, el CAC adoptará decisiones vinculantes para sus destinatarios en lo que se refiere a las quejas formuladas por los usuarios de los servicios de comunicación audiovisual. Esta modalidad de intervención no es más que una plasmación del principio de autotutela del que se beneficia el Consejo, y si bien parece ligarse al control a instancia de parte (sea en base a quejas o reclamaciones presentadas por los usuarios), también pueden adoptarse de oficio.²⁷ De hecho, y sin perjuicio de las decisiones inherentes a la comisión de infracciones, la Ley 2/2000 prevé la adopción de decisiones específicas, como disponer el cese o la rectificación en relación a las emisiones de publicidad ilícita o prohibida, de conformidad con la legislación aplicable y en los supuestos que la misma establece [art. 10 o)] y adoptar las medidas necesarias para restablecer los efectos de la difusión o la introducción en la programación o la publicidad de mensajes o contenidos que atenten contra la dignidad humana y el principio de igualdad, y muy particularmente cuando estos mensajes o contenidos hayan sido difundidos en horarios de audiencia de público infantil o juvenil [art. 10 m)].

Y como mecanismo de *soft law*, el apartado d) del artículo 116.1 de la Ley 22/2005 dispone que el CAC puede establecer acuerdos con los prestadores que persigan el cese de actuaciones susceptibles de producir un incumplimiento de la ley o de las condiciones de la licencia, según el criterio manifestado por el Consejo. Estos acuerdos no vinculan la autoridad audiovisual si la situación de hecho respecto a un elemento esencial de la decisión ha cambiado, el prestador incumple el compromiso o éste se ha fundamentado en informaciones incompletas, inexactas o engañosas.

7. *Organización y funcionamiento.* La organización y el funcionamiento del CAC se ajustan a las previsiones contenidas en el artículo 8 de la Ley 2/2000 y principalmente en su Estatuto orgánico y de funcionamiento, a las que nos remitimos. Ahora bien, cabe destacar que cualquier persona física o jurídica usuaria de servicios de comunicación tiene derecho a dirigirse al CAC si considera que se han vulnerado sus derechos o si se ha producido un incumplimiento de los principios y obligaciones establecidas en la normativa aplicable sobre contenidos o publicidad, a fin de solicitar que se adopten las medidas previstas (arts. 12 y 88.3 Ley 22/2005). En este sentido, entre las diferentes áreas que integran la administración del CAC se encuentra el Servicio de Reclamaciones y la Oficina de Defensa de la Audiencia; a ésta corresponden, entre otras funciones, recibir las quejas relativas a la programación o publicidad y, en su caso, convertirlas en reclamaciones para su posterior tramitación por el Servicio de Reclamaciones.

27. En base al artículo 27 a) EOF, entre otros preceptos. En cuanto al procedimiento de adopción, el artículo 33 del EOF dispone únicamente que las decisiones son adoptadas por el pleno y producirán efectos desde que sean notificadas. En cualquier caso, serán de aplicación las disposiciones generales sobre procedimiento administrativo contenidas en la Ley 30/1992; en particular, antes de su adopción debe darse audiencia a su destinatario, de acuerdo con el artículo 84 de dicha Ley.

8. *Financiación.* Para su funcionamiento, el CAC dispone de los recursos económicos relacionados en el artículo 15.1 de la Ley 2/2000, entre los que se encuentran las asignaciones presupuestarias establecidas en el presupuesto de la Generalitat²⁸ así como el importe de los cánones de los títulos habilitantes para la gestión de los servicios de radio y televisión. El CAC elabora y aprueba con carácter anual el correspondiente anteproyecto de presupuesto de funcionamiento, que es remitido al Gobierno para su inclusión, con la debida singularización, en los presupuestos generales de la Generalitat.

9. *Relaciones con otros organismos y autoridades audiovisuales.* Finalmente, según los artículos 13.2 Ley 2/2000, 76 Ley 22/2005 y 37 EOF, el CAC puede y debe promover acuerdos de cooperación y colaboración con otras autoridades del resto de comunidades autónomas, con la del Estado y las de ámbito europeo que tengan competencias sobre la comunicación audiovisual y sobre la defensa de la competencia, especialmente a efectos de intercambio de información, y puede participar permanentemente como miembro en los organismos internacionales del sector audiovisual o de regulación.²⁹

El Consejo Audiovisual de Navarra

1. *Regulación, naturaleza y finalidades.* El Consejo Audiovisual de Navarra se crea por Ley Foral 18/2001, de 5 de julio, por la que se regula la actividad audiovisual de Navarra y se crea el Consejo Audiovisual de Navarra.³⁰ Su regulación se contiene en los artículos 20 a 32 de esta Ley (Capítulo VII), amén de las previsiones contenidas en los artículos 18 y 19 de la misma y en su Estatuto Orgánico y de Funcionamiento, aprobado por Acuerdo de 6 de mayo de 2003³¹ (en adelante, EOF).

El Consejo se configura como un ente de derecho público, con personalidad jurídica propia, independiente de las administraciones públicas, con plena capacidad y autonomía orgánica y funcional para el ejercicio de sus funciones (art. 21.1). En atención a su autonomía orgánica, el Consejo no dependerá de ninguna institución de la Comunidad Foral de Navarra ni se integrará en ningún departamento de la Administración de la Comunidad Foral. En virtud de su autonomía funcional, el Consejo toma sus decisiones con total independencia de los órganos a los

28. De acuerdo con la Ley 20/2005, de 29 de diciembre, de presupuestos de la Generalitat de Cataluña para el 2006 (los presupuestos para el 2007 todavía se encuentran en elaboración), el presupuesto del CAC asciende a 7.550.694 euros (1.256.329.772 pts.).

29. El CAC forma parte de la *European Platform of Regulatory Authorities* (EPRA), asociación que reúne a 49 autoridades audiovisuales europeas que representan a 41 países, y de la *Réseau des Instances de Régulation Méditerranéennes* (Red de Autoridades de Regulación Mediterráneas).

30. Los artículos 29.2 y 32 de esta Ley se han modificado por la Ley Foral 17/2002, de 6 de junio, mientras que el artículo 23.1 a) de la misma ha sido modificado por la Ley Foral 3/2005, de 7 de marzo.

31. Modificado por Acuerdo de 19 de febrero de 2004.

que asesora e informa, aprueba su estatuto orgánico y de funcionamiento y las sucesivas reformas del mismo, aprueba el anteproyecto de su presupuesto y figura como un órgano de la Comunidad Foral independiente en los Presupuestos Generales de Navarra, administra los créditos que le asignan dichos Presupuestos y aplica su política de personal (art. 1 EOF). Tiene su sede en Pamplona³² (art. 22).

En cuanto a sus fines, en clara sintonía con los propios del CAC, el Consejo se encarga de garantizar y promover el respeto a los valores y principios constitucionales, y en especial, la protección de los derechos de las minorías, la infancia, la juventud y la dignidad de las personas, tanto en la programación como en los contenidos publicitarios. Asegura la observancia de los principios del pluralismo político, social, religioso, cultural y de pensamiento, la no discriminación de las personas por razón de su nacimiento, raza, sexo, religión o ideología, y vela por la pluralidad lingüística y cultural en el conjunto del sistema audiovisual de Navarra. Garantiza los derechos de los usuarios de la comunicación social, por lo que velará por la transparencia en la titularidad de los medios audiovisuales y hará las funciones de órgano mediador entre los intereses de la industria audiovisual y los intereses socioculturales. El Consejo velará igualmente por la transparencia de la propiedad en los medios audiovisuales y por el cumplimiento de la normativa de la Unión Europea y de la legislación, las reglamentaciones y cualesquiera otras normas reguladoras de la producción, programación y publicidad en el sector audiovisual de Navarra, y por el cumplimiento de las misiones de servicio público asignadas a los medios de comunicación audiovisual de gestión pública o privada [arts. 20 y 26.1 j), l), m), n) y ñ) y 5 Ley 18/2001].

2. *Ámbito de actuación.* El Consejo ejerce sus funciones sobre los servicios de radiodifusión sonora y televisiva cuyos ámbitos de cobertura, cualquiera que sea el medio de transmisión empleado, no sobrepasen los límites territoriales de la Comunidad Foral de Navarra, incluyéndose las emisiones de cobertura limitada al ámbito de la Comunidad Foral realizadas por medios de comunicación cuyo ámbito de cobertura sea superior, y sobre los servicios de radiodifusión sonora y televisiva cuya prestación se realice directamente por la Comunidad Foral de Navarra o por operadores a los que ésta haya conferido un título habilitante dentro del ámbito autonómico (arts. 2 y 22 Ley 18/2001).

3. *Régimen jurídico.* El Consejo se rige por la Ley Foral 18/2001, de 5 de julio y por su Estatuto Orgánico y de Funcionamiento, y en el ejercicio de sus funciones actuará de conformidad con las normas básicas del régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común y de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (art. 21.2). Los actos del Consejo ponen fin a la vía administrativa y podrán ser recurridos potestativamente en reposición ante el mismo Consejo o ser impugnados directamente ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo (art. 4.3 EOF).

Según el artículo 4.4 EOF, los contratos y convenios del Consejo se registrarán por la Ley Foral 10/1998, de 16 de junio, de Contratos de las Administraciones

32. www.consejoaudiovisualdenavarra.es

Públicas de Navarra y demás normativa que, en cada caso, les sea de aplicación.³³ Y en lo que respecta al personal al servicio del Consejo, el artículo 32 de la Ley se limita a indicar que se proveerá conforme a los principios de mérito y capacidad y estará sujeto a la legislación aplicable al personal al servicio de las administraciones públicas de Navarra. También resultan de aplicación las previsiones contenidas en los artículos 50 a 53 del Estatuto Orgánico y de Funcionamiento sobre plantilla orgánica, atribuciones del presidente del Consejo en materia de personal y provisión de puestos de trabajo.

4. *Composición y estatuto de sus miembros.* De las tres autoridades audiovisuales, el Consejo Audiovisual de Navarra es el que tiene una composición más reducida y el que presenta un mayor protagonismo del Gobierno en la designación de sus miembros. De acuerdo con el artículo 23 de la Ley 18/2001, el Consejo está integrado por siete miembros, de los cuales cinco son elegidos por el Parlamento de Navarra y dos por el Gobierno de Navarra entre personas de relevantes méritos profesionales en los sectores audiovisual, cultural, universitario y asociativo, que reflejen la pluralidad ideológica presente en la sociedad navarra.³⁴ A efectos de su elección por el Parlamento, los grupos parlamentarios podrán presentar hasta un máximo de cinco candidatos, de los cuales cada parlamentario foral podrá votar como máximo a tres, siendo elegidas las personas que mayor número de votos obtengan.³⁵ En las renovaciones parciales cada parlamentario foral podrá votar como máximo a una persona candidata, siendo elegidas las personas que mayor número de votos obtengan. Los candidatos, previamente a su elección por el pleno de la cámara, comparecerán ante la comisión competente del Parlamento, en los términos fijados en su Reglamento, con la finalidad de que los parlamentarios conozcan sus méritos profesionales. Los consejeros elegidos son nombrados por el Gobierno de Navarra. El presidente del Consejo será elegido de entre sus miembros por mayoría de dos tercios, y es nombrado por el presidente del Gobierno de Navarra.

La duración del mandato del presidente y de los consejeros es de seis años, pudiendo ser reelegidos una sola vez. Cada dos años debe realizarse la renovación parcial de un tercio de los componentes. Los miembros del Consejo son inamovibles,³⁶ no están sujetos a mandato imperativo alguno, no recibirán instrucciones de ninguna autoridad y desempeñarán sus funciones con autonomía

33. Según el artículo 60 del mismo Estatuto, el órgano de contratación es el presidente del Consejo, requiriéndose autorización previa del Pleno para los contratos cuyo presupuesto sea superior a 3.000 euros y en los de carácter plurianual.

34. Se da la circunstancia de que el requisito del reflejo de la pluralidad ideológica solamente se exige respecto a los miembros elegidos por el Parlamento.

35. Este sistema substituye al de la elección por mayoría de dos tercios previsto en la versión primaria del artículo 23.1 a) de la Ley 18/2001 antes de ser modificado por la Ley Foral 3/2005.

36. Sólo cesarán por las siguientes causas previstas en el artículo 24 de la Ley: expiración del plazo de su mandato, renuncia, fallecimiento, incapacidad permanente para el ejercicio del cargo, incompatibilidad sobrevenida o inhabilitación para el ejercicio de cargos públicos y condena en virtud de sentencia firme por delito doloso.

y según su criterio. Están sujetos al régimen de incompatibilidades previsto en el artículo 25 de la Ley.

5. *Funciones.* El Consejo ejerce las funciones concretas que se enumeran en los diversos apartados del artículo 26.1 junto a finalidades o funciones generales y a diversas potestades. Entre otras funciones de asesoramiento e informe, y frente a la facultad resolutoria que corresponde al CAC respecto de los procedimientos de adjudicación de títulos habilitantes a prestadores privados, el Consejo informa preceptivamente y de manera positiva, o devuelve al Gobierno de Navarra para una nueva formulación, tanto la propuesta del pliego de condiciones formulada por éste con carácter previo a la convocatoria de cada concurso de otorgamiento de concesiones de servicios de televisión y de radiodifusión sonora, como las propuestas presentadas en tales concursos en lo que se refiere a la composición accionarial de los licitadores, a fin de garantizar el pluralismo y la libre competencia en el sector, para prevenir situaciones de concentración de medios y abuso de posición dominante.

Asimismo, el Consejo debe ser informado de los acuerdos que hayan sido suscritos por las administraciones públicas de Navarra con los medios de comunicación audiovisual en los que, directa o indirectamente, éstos reciban ayudas o subvenciones públicas o utilicen bienes o servicios de titularidad o dominio público; controla y sigue los volúmenes de publicidad institucional en los medios de comunicación; presenta al Parlamento de Navarra un informe anual en el que expone su actividad en el período anterior y evalúa el desarrollo, los problemas y dificultades del sistema audiovisual con especial atención a sus contenidos; realiza estudios sobre el sistema audiovisual; ejerce funciones arbitrales o de mediación previo convenio potestativo, para hacer efectivo el derecho de rectificación y evitar la contraprogramación; promueve la adopción de normas de autorregulación del sector audiovisual; aprueba y modifica su estatuto orgánico y de funcionamiento; asesora e informa a los operadores a fin de garantizar el cumplimiento de la legislación vigente y pone en su conocimiento las quejas formuladas por los usuarios de los servicios de comunicación; recoge las demandas y quejas de las asociaciones ciudadanas y de telespectadores y usuarios, y lleva el Registro de Titularidad de los Medios de Comunicación Audiovisuales.

6. *Potestades.* Para el ejercicio de sus competencias el Consejo tiene atribuidos poderes de propuesta o recomendación, requerimiento, informe, inspección y control, y de sanción (art. 26.3). No ostenta, por el contrario, la potestad normativa. En cualquier caso, la regulación de tales potestades tiene un alcance más limitado que la que rige los poderes del CAC. El Consejo lleva a efecto el control³⁷ y la inspección³⁸ para garantizar el cumplimiento de lo previsto en la Ley

37. Hay que tener en cuenta que, según la Disposición adicional tercera de la Ley 18/2001, las facultades de control del Consejo no se aplicarán respecto a los servicios de radiodifusión sonora en ondas métricas con modulación de frecuencia por medio de emisoras de titularidad municipal, cuyo control corresponde al pleno de la corporación municipal, de conformidad con lo establecido en el artículo 4 de la Ley 11/1991, de Organización y control de las emisoras municipales de radiodifusión sonora.

38. Las actas de inspección que se extiendan por funcionarios a los que se reconoce la

Foral 18/2001 y ejerce la potestad sancionadora que las leyes reguladoras de la comunicación audiovisual y de la publicidad otorgan al Gobierno de Navarra en relación con los servicios que recaen sobre su ámbito de actuación, por lo que iniciará y tramitará los correspondientes procedimientos sancionadores³⁹ e impondrá las oportunas sanciones. Junto a las sanciones de multa, el Consejo podrá acordar la suspensión de las emisiones o de una parte de la programación por espacio de una semana o de un mes como máximo, dependiendo de si se trata de infracciones leves o graves, respectivamente, mientras que las muy graves, en razón de sus circunstancias, podrán dar lugar a la suspensión de la eficacia del título habilitante para la prestación del servicio de televisión o de radiodifusión sonora y, en caso de reincidencia, a la revocación del mismo, sin derecho a indemnización alguna [arts. 18.2, 26.1 b) y 19.5 y 6]. Hasta la fecha, el Consejo no ha impuesto ninguna sanción.

7. *Organización y funcionamiento.* La escueta regulación de la Ley sobre organización y funcionamiento del Consejo, contenida en su artículo 27, es desarrollada en su Estatuto de Organización y Funcionamiento, a cuyos preceptos nos remitimos.

8. *Financiación.* El artículo 31 de la Ley se limita a disponer que el Consejo estará sujeto al régimen económico-financiero aplicable a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.⁴⁰ El Consejo formulará el anteproyecto de su presupuesto anual para su inclusión como programa independiente en el Proyecto de Ley Foral de los Presupuestos Generales de Navarra. El régimen económico-financiero se desarrolla en los artículos 54 a 61 EOF.

9. *Relaciones con otros organismos y autoridades audiovisuales.* La Ley 18/2001 no contiene ninguna referencia a esta cuestión. Y el Estatuto dispone únicamente [art. 15.1 h)] que el Consejo puede autorizar su participación en organismos de regulación audiovisual nacionales e internacionales.⁴¹

El Consejo Audiovisual de Andalucía

1. *Regulación, naturaleza y finalidades.* El Consejo Audiovisual de Andalucía (CAA) es la autoridad audiovisual autonómica de trayectoria más reciente.⁴² Fue creado por Ley 1/2004, de 17 de diciembre, de creación del Consejo Audiovisual de Andalucía, y su Reglamento Orgánico y de Funcionamiento ha sido aproba-

condición de autoridad tendrán naturaleza de documento público y estarán dotadas de presunción de certeza y valor probatorio, respecto de los hechos reflejados en las mismas, salvo prueba en contrario (art. 18.11).

39. Los procedimientos se tramitarán de acuerdo con las determinaciones establecidas en los apartados 4 a 13 del artículo 18.

40. De acuerdo con la Ley Foral 17/2006, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para el ejercicio del año 2007, el presupuesto del Consejo Audiovisual de Navarra asciende a 610.620 euros.

41. Como el CAC, el Consejo Audiovisual de Navarra es miembro de la EPRA.

42. www.consejoaudiovisualdeandalucia.es

do por Decreto 219/2006, de 19 de diciembre⁴³ (en adelante, ROF). El Consejo ha sido acogido en el artículo 131 del nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía, junto a «Otras instituciones de autogobierno» (Cap. VI del Título IV), precepto que se limita a plasmar su naturaleza y sus fines.

Con anterioridad ya se había creado y regulado, por Decreto 52/2000, de 7 de febrero (arts. 19 a 23), el Consejo Superior Andaluz del Audiovisual, órgano colegiado de carácter consultivo de la Administración de la Junta de Andalucía adscrito a la Consejería de Cultura. Tenía entre sus fines estudiar la actividad audiovisual en sus múltiples manifestaciones, articular la participación social y constituir el marco de diálogo y consulta en relación con la política audiovisual en Andalucía, y sus funciones, muy limitadas, eran exclusivamente de informe y consulta. Sin embargo, el Consejo Audiovisual de Andalucía no se considera ni heredero ni continuador de este órgano.

El Consejo Audiovisual de Andalucía, como autoridad audiovisual independiente, se configura como una entidad pública con personalidad jurídica propia, con plena capacidad y autonomía orgánica y funcional para el ejercicio de sus funciones. Su relación con la Administración de la Junta de Andalucía se llevará a cabo a través de la consejería competente en materia audiovisual.

En cuanto a sus fines o misiones, se encarga de velar por el respeto de los derechos, libertades y valores constitucionales y estatutarios en el ámbito de los medios audiovisuales en Andalucía y por el cumplimiento de la normativa vigente en materia audiovisual y de publicidad, de acuerdo con los principios de actuación y funciones que establece la Ley 1/2004. Más concretamente, el Consejo vela por el cumplimiento de los principios constitucionales y estatutarios, en especial los referentes al pluralismo político, social, religioso, cultural, objetividad y veracidad informativa, en el marco de una cultura democrática y de una comunicación libre y plural (art. 4.1); salvaguarda los derechos de los menores, jóvenes, tercera edad, personas con discapacidad, inmigrantes y otros colectivos necesitados de una mayor protección, en lo que se refiere a los contenidos de la programación y a las emisiones publicitarias, potenciando el respeto a los valores de tolerancia, solidaridad y voluntariado, evitando la inducción de comportamientos violentos

43. Debe observarse que el Reglamento es aprobado por Decreto del Consejo de Gobierno de Andalucía (art. 14.3 Ley 1/2004) y no por acuerdo del propio Consejo, que elabora y aprueba el proyecto de Reglamento, a diferencia pues de lo que ocurre con los Estatutos de los Consejos de Cataluña y de Navarra. Algunos medios periodísticos digitales (Joly digital de 19 de diciembre de 2006, ELPais.com de 20 de diciembre de 2006 y ESTRELLA DIGITAL de 21 de diciembre de 2006) se hicieron eco de las manifestaciones realizadas por el consejero de la Presidencia de la Junta de Andalucía, D. Gaspar Zarrías, durante la presentación del Reglamento aprobado por el Consejo de Gobierno, quien «defendió» las cuatro modificaciones introducidas en el proyecto aprobado por el CAA y las calificó como «correcciones técnicas» y «ajuste a la normativa». Estas modificaciones se refieren a las retribuciones de los miembros del Consejo (supresión de dietas y desplazamientos), al deber de asistir a las sesiones del pleno y de las comisiones o grupos de trabajo, a la defensa jurídica y a la autorización del régimen de salarios y plantillas. Las declaraciones del Sr. Zarrías relativas a las dos primeras modificaciones provocaron cierto malestar en los miembros del CAA, según las mismas informaciones.

e insolidarios, así como facilitando la accesibilidad a las personas con discapacidad auditiva o visual (art. 4.6); promueve la igualdad de género a través de la promoción de actividades, modelos sociales y comportamientos no sexistas en el conjunto de las programaciones que se ofrecen en Andalucía, así como en la publicidad que se emita (art. 4.7) y garantiza el cumplimiento de las funciones de servicio público asignadas a los medios de comunicación audiovisual (art. 4.12).

2. *Ámbito de actuación.* El artículo 2 de la Ley 1/2004 dispone que el Consejo ejerce sus funciones en el ámbito de los medios de comunicación audiovisual de radiodifusión sonora, televisión y cualquier otro sistema de transmisión de sonido o imagen independientemente de su forma de emisión o tecnología empleada, tanto los gestionados directamente por la Administración de la Junta de Andalucía como los gestionados en virtud de cualquier título habilitante otorgado por la misma, así como aquellos otros que, por aplicación de la normativa vigente, queden sometidos al ámbito de gestión y tutela de la Administración de la Junta de Andalucía. Asimismo, ejerce sus funciones, en los términos previstos en la Ley, en relación con aquellos otros medios que realicen emisiones específicas para Andalucía respecto de las mismas. Este precepto es el que delimita con mayor corrección la esfera de actuación del consejo, si bien en la práctica los ámbitos de los tres consejos audiovisuales referidos son concordantes.

3. *Régimen jurídico.* El Consejo se rige por la Ley 1/2004, por su Reglamento Orgánico y de Funcionamiento, por las normas reguladoras del régimen jurídico y de los procedimientos administrativos de la Administración Pública de la Junta de Andalucía y por la Ley 30/1992. Los actos del Consejo ponen fin a la vía administrativa (arts. 13 Ley 1/2004 y 7 ROF).

En relación a la actividad contractual y al personal, el artículo 15.1 de la Ley establece de forma clara que el régimen de contratación se ajustará a las previsiones de la legislación de contratos de las administraciones públicas, y el artículo 16 dispone que el Consejo contará con el personal administrativo que se determine en la correspondiente relación de puestos de trabajo. El personal podrá ser tanto funcional como laboral, en los mismos términos y condiciones que los establecidos para el resto del personal de la Administración de la Junta de Andalucía, de conformidad con la legislación aplicable.

4. *Composición y estatuto de sus miembros.* De acuerdo con los artículos 5 a 8 de la Ley, el Consejo está integrado por un presidente y diez consejeros, elegidos por el Parlamento de Andalucía por mayoría de tres quintos. El presidente será propuesto por el Consejo de entre sus miembros. Tanto los vocales como el presidente son nombrados por el Consejo de Gobierno.⁴⁴ Su composición respetará el principio de paridad de género, pudiendo ser sólo seis de sus miembros personas del mismo sexo, principio que deberá ser observado en todos los nombramientos.

Los miembros del Consejo serán elegidos entre personas de reconocido prestigio profesional en el ámbito de la comunicación audiovisual, científico, educativo, cultural o social. Su mandato dura cinco años, pudiendo ser reelegidos una

44. El Consejo está asistido por un secretario general, que actúa con voz y sin voto y que será propuesto por el presidente y nombrado por el Consejo de Gobierno.

sola vez por un período de la misma duración. Cesarán por alguna de las causas previstas en el artículo 7 de la Ley, que son semejantes a las que resultan de aplicación a los miembros de los Consejos de Cataluña y Navarra, si bien se ha introducido el cese por incumplimiento grave en el ejercicio de sus funciones. No se prevé la renovación parcial. El presidente y los consejeros tienen dedicación exclusiva, actúan con plena independencia y neutralidad, no están sometidos a instrucciones o indicación alguna en el ejercicio de sus funciones y están sujetos al régimen de incompatibilidades de los altos cargos de la Administración de la Junta de Andalucía.

5. *Funciones.* Las funciones del Consejo se concretan en la enumeración contenida en el artículo 4 de la Ley, en la cual coexisten finalidades y potestades del Consejo, a semejanza de lo que ocurre en la regulación del CAC y del Consejo de Navarra. En materia de consulta y asesoramiento, en términos parecidos a la respectiva atribución de la autoridad de Navarra, el Consejo informa sobre las propuestas de pliegos de condiciones relativas a los procedimientos de otorgamiento de concesiones para la gestión de emisoras de radiodifusión sonora y de televisión, sobre las propuestas presentadas en los concursos de otorgamiento de tales concesiones y sobre las propuestas de resolución en los procedimientos de renovación, revocación, autorización de cambio de accionariado y transferencia de titularidad de las mismas (apdo. 4).

Otras funciones del Consejo son, a título de muestra, fomentar la defensa y promoción de las singularidades locales y el pluralismo de las tradiciones propias de los pueblos andaluces; incentivar la elaboración de códigos deontológicos y la adopción de normas de autorregulación; recibir peticiones, sugerencias y quejas formuladas por los interesados, manteniendo una relación constante y fluida con los distintos sectores de la sociedad andaluza; realizar estudios sobre los diversos aspectos del sistema audiovisual y ejercer labores de mediación entre las instituciones, los agentes del sistema audiovisual y la sociedad, así como, en su caso, labores arbitrales, de acuerdo con la normativa vigente. Elabora y aprueba el proyecto de su reglamento orgánico y de funcionamiento, así como las propuestas de modificación del mismo. Presentará al Parlamento de Andalucía un informe anual sobre su actuación y promoverá, organizará y realizará jornadas, seminarios, simposios, estudios, investigaciones y publicaciones sobre los distintos aspectos de su competencia en el ámbito audiovisual.

En el ejercicio de sus funciones, el Consejo impulsará los valores de tolerancia, igualdad, solidaridad y respeto a la dignidad humana, velando por que la actividad de los operadores del sector contribuya a reforzar la identidad del pueblo andaluz, su diversidad cultural y su cohesión social, económica y territorial (art. 3.2 Ley 1/2004).

6. *Potestades.* Las limitadas referencias de la Ley 1/2004 a las potestades del Consejo son complementadas con las previsiones sobre los procedimientos de actuación contenidas en el Reglamento de Organización y Funcionamiento (arts. 26 a 37). Los poderes ejecutivos, incluido el sancionador, se combinan con las facultades de recomendación, y al igual que el Consejo de Navarra, no ostenta la potestad reglamentaria.

El artículo 12 de la Ley 1/2004 establece que el Consejo ejercerá la potestad

sancionadora que las leyes reguladoras de la comunicación audiovisual y de la publicidad otorguen a la Administración de la Junta de Andalucía, en lo referente al ámbito de actuación y las funciones del Consejo establecidas en la propia Ley, elaborando también las correspondientes propuestas de sanción. Esta previsión, que es prácticamente idéntica a la del artículo 11.1 de la Ley 2/2000, reguladora del CAC, reconoce al Consejo la potestad sancionadora por subrogación de la potestad de la Administración de la Junta otorgada por la legislación reguladora de la comunicación audiovisual y de la publicidad, a cuyas disposiciones sobre tipificación de infracciones y determinación de sanciones habrá que acudir a efectos de su ejercicio. En este sentido, según el artículo 4.16 de la Ley, idéntico al artículo 10 g) de la Ley 2/2000, entre las «funciones» atribuidas al Consejo se encuentra «incoar y resolver, en el ámbito de sus competencias, los correspondientes procedimientos sancionadores por las infracciones de la legislación relativa a contenidos y publicidad audiovisuales». Ante conductas contrarias a dicha legislación detectadas en las emisiones difundidas en Andalucía que no queden sujetas a la competencia del Consejo, éste interesará de las administraciones públicas competentes la adopción de medidas correctoras procedentes (art. 4.11).

De otra parte, el apartado 21 del artículo 4 de la Ley atribuye al Consejo la función de «Vigilar el cumplimiento de lo establecido en la presente Ley y en la normativa en materia de programación de contenidos audiovisuales y emisión de publicidad, incluidos el patrocinio y la televenta», lo que plantea la duda de si en la facultad de «vigilar» se incluye la potestad de inspección. En cualquier caso, para el cumplimiento de sus funciones, el Consejo podrá recabar las grabaciones, datos, declaraciones e informes que estime necesarios de las administraciones públicas así como de los agentes del sector audiovisual y de las asociaciones, instituciones y organismos con él relacionados (art. 10.2 Ley 1/2004 y art. 27.1 ROF).

En el ejercicio de sus funciones y mediante acuerdo del pleno, el Consejo puede adoptar, tanto con carácter general como particular, las medidas que estime oportunas, que podrán revestir la forma de recomendaciones, decisiones e instrucciones,⁴⁵ de acuerdo con el artículo 30 ROF. En particular, solicitará de los anunciantes y empresas audiovisuales, por iniciativa propia o a instancia de los interesados, el cese o la rectificación de la publicidad ilícita o prohibida, y cuando proceda, disponerlo, de conformidad con la legislación aplicable y en los supuestos que la misma establezca (art. 4.15). Y en sintonía con sendas potestades del CAC y del Consejo de Navarra, el Consejo adoptará las medidas necesarias para neutralizar los efectos de la difusión o la introducción en la programación o la publicidad de mensajes o contenidos que atenten contra la dignidad humana y el principio de igualdad, muy particularmente cuando estos mensajes o contenidos hayan sido difundidos en horarios de audiencia de público infantil o juvenil, restableciendo los principios que se hayan visto lesionados (art. 4.5).

En fin, la actuación del Consejo y la de cada uno de sus miembros deberá inspirarse en el respeto a los principios de libertad de expresión, derecho al honor e intimidad, información veraz, difusión y comunicación, de igualdad y no discrimi-

45. Tales instrucciones no tienen el carácter de norma jurídica reglamentaria, por lo que no pueden equipararse a las instrucciones que puede aprobar el CAC.

minación, y en la compatibilidad de dichos principios con los de pluralismo, objetividad y libre concurrencia en el sector audiovisual (art. 3.1 Ley 1/2004).

7. *Organización y funcionamiento.* A la organización y funcionamiento del Consejo resulta de aplicación el artículo 9 de la Ley y en especial el Reglamento Orgánico y de Funcionamiento (arts. 8 y ss.), a cuyas previsiones nos remitimos.

8. *Financiación.* La financiación del Consejo se hará con cargo a los siguientes recursos (art. 17): las subvenciones que le sean concedidas, los rendimientos de las publicaciones, estudios y demás actuaciones del Consejo, contraprestaciones derivadas de los convenios firmados por el mismo, los rendimientos de los bienes o valores de su patrimonio y cualesquiera otros que pudiera recibir en base a la normativa que le sea de aplicación. Corresponde al Consejo aprobar el anteproyecto de su presupuesto, que se incorporara como sección al Anteproyecto de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía (art. 18.1).

9. *Relaciones con otros organismos y autoridades audiovisuales.* El Consejo puede cooperar y acordar convenios de colaboración con otras autoridades audiovisuales de ámbito autonómico, estatal o internacional y participar como miembro en los organismos nacionales e internacionales que agrupen a las diversas autoridades (art. 4.17 y 20 Ley 1/2004 y art. 40 ROF).

Los futuros Consejos Audiovisuales de la Comunidad Valenciana y de las Illes Balears

Tanto el artículo 56.3 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, en la versión fijada por la Ley orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley orgánica 5/1982, de 1 de julio, como el artículo 5 de la Ley 1/2006, de 19 de abril, del sector audiovisual de la misma Comunidad, prevén la creación por ley del Consejo Audiovisual de la Comunidad Valenciana, que velará por el respeto de los derechos, libertades y valores constitucionales y estatutarios en el ámbito de la comunicación y de los medios audiovisuales de la Comunidad. La ley, que deberá de ser aprobada por mayoría de tres quintas partes de las Cortes Valencianas, determinará el cometido del Consejo, su naturaleza y régimen jurídico, ámbito y principios de actuación, estructura orgánica y composición, estatuto de sus miembros, recursos económicos, organización y funcionamiento, personal a su servicio y relaciones con las instituciones de la Generalitat.

Y el nuevo Estatuto de Autonomía de las *Illes Balears* incluye entre los órganos de consulta y asesoramiento (Cap. VI del Título IV) el Consejo Audiovisual de las *Illes Balears* (art. 76), que se configura como una entidad pública independiente cuya misión es velar en los medios de comunicación social de titularidad pública por el cumplimiento de los principios rectores del modelo audiovisual, concretamente: promover las condiciones para garantizar la información veraz, objetiva y neutral y promover la sociedad de la información; garantizar el acceso de los grupos políticos y sociales representativos a los medios de comunicación social; fomentar el pluralismo lingüístico en los medios de comunicación; velar por el cumplimiento de los principios que inspiran el modelo lingüístico del Estatuto de Autonomía de las *Illes Balears*, y garantizar y favorecer el acceso de las

personas con discapacidad auditiva o visual a los medios de comunicación social y a las nuevas tecnologías. Los miembros del Consejo Audiovisual serán nombrados por el Parlamento de las *Illes Balears* mediante el voto favorable de las tres quintas partes de sus miembros. La composición y las funciones concretas serán desarrolladas por una ley del Parlamento.

Consideraciones finales

A modo de conclusiones podemos efectuar las siguientes consideraciones. Frente a la expansión actual de los medios de comunicación audiovisual de radiodifusión sonora y de televisión y frente a la necesidad de llevar a cabo la regulación administrativa de los contenidos audiovisuales, en el sentido de ordenar, controlar y supervisar el respeto de los derechos y el cumplimiento de los principios y obligaciones y de ponderar los intereses en presencia con independencia, objetividad y equidad, se constata que solamente cuatro comunidades autónomas han creado y mantenido consejos audiovisuales, con un diferente alcance y configuración.

En un planteamiento tímido de intervención especializada se sitúa la apuesta por la creación de un órgano colegiado de composición plural, adscrito a la administración autonómica, sin personalidad jurídica propia y con funciones limitadas relativas al informe, asesoramiento y arbitraje. A este perfil responde el Consejo Asesor de las Telecomunicaciones y del Audiovisual de Galicia, además de los ya suprimidos Consejo Audiovisual y Comisión Técnica Audiovisual de la Comunidad de Madrid.

Las Comunidades Autónomas de Cataluña, Navarra y Andalucía han optado, en sintonía con los modelos presentes en un gran número de países europeos, por la creación de sendas autoridades reguladoras independientes con importantes funciones y dotadas de potestades administrativas para llevarlas a cabo. El Consejo del Audiovisual de Cataluña fue tomado como modelo de referencia en la creación posterior del Consejo Audiovisual de Navarra y del Consejo Audiovisual de Andalucía, y después de un período de cierta coincidencia en las funciones y facultades de los tres consejos, la capacidad de intervención del CAC ha sido claramente fortalecida por la Ley 22/2005, de 29 de diciembre, de la comunicación audiovisual de Cataluña. La confianza depositada en estas autoridades, reflejada en sus amplias atribuciones, en sus potentes facultades y en los elevados recursos económicos puestos a su disposición, solamente se verá recompensada si actúan realmente con independencia y si se les reconoce prestigio, crédito y autoridad a nivel político y social y desde el propio sector de la comunicación audiovisual.

Finalmente, todavía no se ha creado un Consejo estatal de medios audiovisuales, a pesar del reconocimiento doctrinal e institucional prácticamente unánime sobre la necesidad de su implantación y de la evidencia que en la esfera internacional supone su déficit. En el caso de que tanto el Consejo estatal como la Ley general audiovisual lleguen a ser una realidad en el futuro podrán llegar a incidir en el régimen de la intervención administrativa de las comunidades autónomas sobre la prestación de servicios audiovisuales.

Bibliografía

- MILIAN MASSANA, A. (dir.), AMENÓS ÁLAMO, J., CASADO CASADO, L., ORRIOLS SALLÉS, M.A. y PONS CÀNOVAS, F., *El Consell de l'Audiovisual de Catalunya*, Institut d'Estudis Autònòmics, Barcelona, 2004.
- ORRIOLS i SALLÉS, M.A. y PONS CÀNOVAS, F., «La futura regulació d'un Consell estatal dels mitjans audiovisuals», *Revista catalana de dret públic*, núm. 34. Monográfico sobre las autoridades de regulación del audiovisual. En curso de publicación.
- PONS CÀNOVAS, F., *Las medidas provisionales en el procedimiento administrativo sancionador*, Marcial Pons, Madrid, 2001.
- TORNOS MAS, J., *Las autoridades de regulación de lo audiovisual*, CAC/Marcial Pons, Madrid, 1999.
- TORNOS MAS, J., «Los organismos reguladores de lo audiovisual», *El régimen jurídico del audiovisual*, Madrid/Barcelona, Marcial Pons/Institut d'Estudis Autònòmics, 2000, pp. 193 a 206.
- TORNOS MAS, J., «Pluralismo y entidades de regulación», *Democracia y medios de comunicación*, IDP/Tirant lo blanch, Valencia, 2002, pp. 213 a 230.
- TORNOS MAS, J., «El Consell de l'Audiovisual de Catalunya», *Revista catalana de dret públic*, núm. 34. Monográfico sobre las autoridades de regulación del audiovisual. En curso de publicación.

EL DEBATE COMPETENCIAL EN TORNO A LA LEY DE DEPENDENCIA

José Antonio Montilla Martos

Introducción

La Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia se ha presentado, con razón, como un hito en la construcción del Estado social de Derecho en España en cuanto pretende garantizar el derecho universal de todos los españoles a ser atendidos cuando no puedan valerse por sí mismos por parte de los poderes públicos, más allá de la familia o el mercado. El objeto de la Ley, según su artículo 1.1, es establecer las «condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho subjetivo de ciudadanía a la promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia». Por tanto, configura una garantía mínima uniforme del derecho subjetivo reconocido a las personas que, por razón de edad, enfermedad o discapacidad, necesitan la ayuda de otras para realizar actividades básicas de la vida diaria, a través de un modelo de atención integral al ciudadano, presentado como sistema, el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD). Con esa finalidad se prevé un marco estable de recursos y servicios, como una nueva modalidad de protección social que amplía y complementa la acción protectora de la Seguridad Social. En este sentido, la situación de dependencia resulta definida en el art. 2 de la Ley como el «estado de carácter permanente en que se encuentran las personas que, por razones derivadas de la edad, la enfermedad o la discapacidad, y ligadas a la falta o a la pérdida de autonomía física, mental, intelectual o sensorial, precisan de la atención de otra u otras personas o ayudas importantes para realizar actividades básicas de la vida. A través del SAAD se proporciona soporte a estas personas que se encuentran en una situación de vulnerabilidad para poder desarrollar tales actividades esenciales. Se incluyen en los denominados «sujetos débiles», a los que se atiende en el constitucionalismo del Estado social desde el principio de solidaridad grupal pues, como indicaba la STC 11/1981, el Estado social tiene, entre otras significaciones la de legitimar medios de defensa de los intereses de grupos y estratos de la población socialmente dependiente.¹

1. Esta Ley, por tanto, refuerza la protección de estos sujetos débiles, que, como ha explicado C. de CABO, son habitualmente tratados en la forma de «derecho débil», sin los caracteres y nivel de protección de los que se consideran verdaderos derechos. Cfr. C. de CABO MARTÍN, «La Constitución del más débil», en M. Luisa BALAGUER CALLEJÓN (ed.), *XXV aniversario de la Constitución. Propuestas de reformas*, Universidad de Málaga, 2004, pp. 27-28. En general, sobre los sujetos débiles y el principio de solidaridad, cfr. C. de CABO MARTÍN, «La solidaridad como principio constitucional en el actual horizonte reformista»,

La mera descripción del objeto de la Ley: la ampliación del sistema de protección social, con un carácter externo al sistema de Seguridad Social, con la intervención del Estado para garantizar las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho prestacional a la atención a las situaciones de dependencia, y el alcance de la cooperación administrativa que se propone más allá del título competencial del Estado, resulta suficiente para comprender el debate competencial que ha provocado, pese a su trascendencia sustantiva para el avance del Estado social de Derecho en España y la protección de «sujetos débiles». Desde la perspectiva de algunos grupos parlamentarios, y también del Consejo Consultivo de Cataluña en su Dictamen 279, de 9 de enero de 2007, la Ley invade el espacio competencial de las CCAA al encontrar su fundamento constitucional en el art. 149.1.1 CE e imponer a las CCAA un determinado modelo de cooperación administrativa.

No resulta fácil abordar la cuestión del encaje competencial de esta Ley. Para el Consejo Consultivo de Cataluña prácticamente toda la Ley es inconstitucional pues encuentra motivos de inconstitucionalidad en 35 de sus 47 artículos, sin perjuicio de que algunos de los 12 restantes sólo serán constitucionales si se interpretan en un determinado sentido. Para las Cortes Generales, que ha aprobado la Ley con una amplia mayoría, se supone que ninguno de sus preceptos tiene la tacha de ser contrario al bloque de constitucionalidad, pues sería inconcebible que se hubiera aprobado una Ley aún aceptando que contenía preceptos contrarios a la Constitución.

En este acercamiento al debate competencial en torno a la Ley de dependencia no pretendemos profundizar en la discusión sobre la posible invasión del espacio competencial autonómico, sino explicar el contexto en el que se produce esta actuación del legislador estatal y las innovaciones en la forma de entender el reparto y el ejercicio competencial que propone. Para ello se aportan elementos de juicio desde dos perspectivas distintas. Por un lado, desde el análisis de los títulos competenciales que aduce el Estado para aprobar la Ley y las CCAA para considerar invadido su espacio competencial. Tras esa aproximación estática podremos responder a la pregunta de si es posible una Ley como la 39/2006 en el marco del sistema de distribución competencial derivado de la Constitución y los estatutos. Por otro lado, aceptada esa posibilidad, nos adentramos en el contenido de la Ley para explicar su novedosa estructura desde la perspectiva competencial, tanto por el despliegue del título del art. 149.1.1 CE que se hace como por el modelo de relación administrativa de colaboración que se propone para ampliar el contenido mínimo del derecho prestacional. Debe aclararse en estas líneas liminares que nos acercamos a una Ley recién aprobada, sin la experiencia de su aplicación, por lo que muchos comentarios tienen un cierto carácter provisional.

La competencia exclusiva de las CCAA en asistencia social y el artículo 149.1.1 CE como título competencial aducido por el Estado para aprobar la Ley de Dependencia

El encuadre competencial de la promoción de la autonomía personal y la atención a las situaciones de dependencia en la materia asistencia social

Ante cualquier debate competencial la primera operación consiste en encuadrar el supuesto de hecho en una materia competencial. Inicialmente, la promoción de la autonomía personal y atención a las situaciones de dependencia configurada como derecho subjetivo de carácter prestacional tienen un carácter en cierto modo horizontal que incide en diversos ámbitos materiales pues se trata de atender a las necesidades del sujeto que no puede valerse por sí mismo a través de terceras personas y en un concreto marco institucional. No obstante, es una forma de protección social que, en España, puede articularse competencialmente a través de dos títulos: la seguridad social y la asistencia social.² Si, como es el caso, el legislador decide que ese sistema de protección se configure fuera del sistema de seguridad social entonces se encuadra como una submateria en la asistencia social, o servicios sociales si atendemos a la denominación que se recoge en los nuevos Estatutos de Cataluña (art. 166, LO 6/2006) y Andalucía (art. 61).³ La asistencia social es una competencia exclusiva de las CCAA pues así se había recogido en todos los estatutos de autonomía desde su redacción primera, a partir de la habilitación que ofrecía el art. 148.1.20 CE. Con este razonamiento lineal, parece claro que el Estado no podría configurar en una Ley, como lo ha hecho, la atención a las situaciones de dependencia. Sin embargo, el Estado aduce el art. 149.1.1 CE para intervenir en ese espacio competencial autonómico. Procede, por tanto, analizar si es posible esa actuación a partir no sólo de las características de este título, sino también, con carácter previo, de la concepción actual de la materia «asistencia social».

2. En general, desde una perspectiva keynesiana, Seguridad Social y Asistencia Social conforman conjuntamente el modelo de protección del Estado Social. Cfr. en este sentido, M.A. GARCIA HERRERA, G. MAESTRO BUELGA, «Prestaciones sociales y comunidades autónomas», en M.A. GARCIA HERRERA (dir.), *El constitucionalismo en la crisis del Estado social*, Universidad del País Vasco, 1997, p. 421.

3. Otra opción, también planteada, es considerar que estamos ante una materia competencial no prevista en los estatutos y, en ese sentido, es competencia residual del Estado en virtud del art. 149.3 CE. Sin embargo, por un lado, resulta difícil exceptuar esa forma de protección social de la amplia referencia a servicios sociales y atención a situaciones de necesidad social que hacen, específicamente, los nuevos estatutos; por otro lado, y sobre todo, los nuevos fenómenos sociales deben incluirse en el reparto competencial en atención a las materias configuradas en éste, sin que puedan suponer un cauce para la ampliación de las competencias del Estado, en detrimento de las CCAA. Así lo ha hecho el Tribunal Constitucional hasta la actualidad.

La evolución de la materia asistencia social

En el momento de aprobarse la Constitución y los estatutos de autonomía, la delimitación de la materia asistencia social como técnica pública de protección social resultaba bastante clara. Era la versión actualizada de la beneficencia pública, en la que históricamente halla sus raíces (STC 146/1986/2). Desde esa concepción, la distinción con la Seguridad Social tampoco planteaba dudas en cuanto ésta, como heredera de los antiguos seguros sociales, se asentaba sobre un amplio conjunto de prestaciones de carácter contributivo. En ese sentido, la asistencia social era una técnica de protección fuera del sistema de la Seguridad Social, con caracteres propios, que la separaban de otras afines o próximas a ella (STC 146/1986/2). En primer lugar, la existencia de una situación de necesidad, que obligaba, a su vez, a la prueba de que faltaban medios económicos para hacer frente a la misma.⁴ En segundo lugar, su carácter de red asistencial de *ultima ratio* y el carácter también residual de las situaciones contempladas.⁵ Y, en tercer lugar, directamente en el ámbito que nos ocupa, la discrecionalidad en su reconocimiento, sin configurar auténticos derechos subjetivos. De la misma forma que las prestaciones de la Seguridad Social, por su carácter contributivo, generaban derechos subjetivos para sus beneficiarios, la asistencia social está sometida a una mayor discrecionalidad en su otorgamiento y, en puridad, no daba origen a derechos subjetivos plenos.⁶

La concreción en el ámbito competencial de esa delimitación apenas planteaba problemas. La asistencia social era una competencia exclusiva de las CCAA, que no afectaba a la Seguridad Social, sino que mejoraba el sistema desde fuera, externamente, ante la insuficiencia de la acción protectora de aquélla. Por tanto, el art. 148.1.20 CE la menciona entre las materias competenciales que pueden ser asumidas desde la aprobación de los estatutos por todas las CCAA, sin que el Estado se reserve ninguna capacidad de actuación. Por su parte, la Seguridad Social debe ser configurada por el Estado pues le corresponde la legislación básica y el régimen económico, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las comunidades autónomas, según el art. 149.1.17 CE.

Sin embargo, esa situación de partida ha evolucionado. La parte de protección social dejada exclusivamente a las CCAA a través de la materia asistencia social se vinculaba a situaciones marginales y de extrema pobreza con un relativamente escaso peso en el conjunto del gasto de protección, pero su extensión a nuevas situaciones de necesidad planteadas por la ciudadanía y su extensión generalizada, en el marco del Estado social de Derecho, tiene consecuencias sobre el reparto competencial inicialmente previsto. Por un lado, aunque esto no nos ocupa, la Seguridad Social ha incluido medidas concretas propias de la asistencia social, al

4. Cfr. M. ALONSO OLEA y J.L. TORTUERO PLAZA, *Instituciones de Seguridad Social*, Civitas, Madrid, 1998, p. 545.

5. Cfr. C. MOLINA NAVARRETE, «Los nuevos Estatutos de autonomía y el reparto constitucional de competencias en las materias de empleo, trabajo y protección social», pp. 117-124.

6. Cfr. S. BARCELON, G. QUINTERO, «Delimitación competencial de la protección social de las situaciones de dependencia», *Relaciones laborales*, 2003, II, p. 203.

establecer un conjunto de prestaciones no contributivas, de carácter universal. Por otro lado, se ha generalizado la atención a las situaciones de necesidad a las que se da respuesta desde la asistencia social y que, desde el reparto competencial primero, compete a las CCAA.

La distinción entre asistencia social y seguridad social ha quedado diluida en virtud de una concepción más global de la protección en el Estado social. Ello ha dado lugar, desde la década de los ochenta del pasado siglo, a una notable conflictividad competencial. Las CCAA reclaman la competencia sobre todo el ámbito no contributivo de la Seguridad Social, incluyéndolo en la asistencia social; el Estado, por su parte, reclama competencias en el ámbito asistencial, al adquirir un carácter que trasciende a la clásica atención residual o complementaria, para configurar servicios sociales con vocación de sistema que requieren un planteamiento global de ámbito estatal.⁷ El Tribunal Constitucional responde a esta situación con una jurisprudencia casuística, en la que destaca la distinción entre asistencia social «interna» al Sistema de Seguridad Social, de competencia estatal, y la asistencia social «externa», de competencia exclusiva de la comunidad autónoma. De esta forma, se produce la concurrencia competencial de la modalidad no contributiva de la Seguridad social y el título competencial autonómico de asistencia social.⁸ El ejemplo paradigmático es acaso la STC 239/2002, que legitima la intervención desde la asistencia social «externa» para suplementar, de manera directa, el *quantum* de prestación de seguridad social no contributiva que reciben los beneficiarios de la misma, residentes en la comunidad autónoma que las aprueba, naturalmente a cargo de la propia comunidad autónoma.⁹

Con la somera referencia anterior únicamente se pretende mostrar que la asistencia social ha perdido en la actualidad sus rasgos tradicionales, anotados al

7. Si bien de forma aislada, este argumento fue reconocido por el Tribunal Constitucional en la STC 146/1986/5 cuando indica que «pueden existir supuestos especiales o particulares que requieren un planteamiento global de ámbito estatal, a través de intervenciones de asistencia social de alcance supra autonómico».

8. Como indicaba la STC 76/1986/7, «es una exigencia del Estado social de derecho (art. 1 CE) que quienes no tengan cubiertas sus necesidades mínimas por la modalidad no contributiva del Sistema de Seguridad Social puedan acceder a otros beneficios o ayudas de carácter o naturaleza diferente, habida cuenta de que esta zona asistencial interna al sistema coincide con el título competencial del art. 148.1.20 CE. Esta confluencia no puede impedir a las CCAA que actúen en esa franja común cuando ostentan título competencial suficiente, máxime si se considera que, en determinadas coyunturas económicas, el ámbito de protección de la Seguridad Social pudiera conllevar limitaciones asistenciales y presenciales que, por ello, precisen de complementación con otras fuentes para asegurar el principio de suficiencia al que alude el art. 41 CE».

9. Indica expresamente el Tribunal que «en el ejercicio de su competencia de asistencia social, podrá crear prestaciones que complementen a las establecidas en el Sistema de Seguridad Social, siempre y cuando se oriente a compensar un hecho diferencial socio-económico relevante para garantizar la igualdad real, no desnaturalice la prestación y se realice a cargo de sus Presupuestos». Cfr. ampliamente sobre esta sentencia, C. MOLINA NAVARRETE, «Polvos y lodos: complementos autonómicos a pensiones contributivas ¿fraude constitucional o justicia social?, *Relaciones laborales*, 2004, 13.

inicio. Ya no tiene un carácter residual, ni extraordinario, caracterizado por la discrecionalidad en su otorgamiento. Se advierten, por el contrario, diversos sistemas de servicios sociales para la prestación de servicios públicos que garantizan derechos sociales de carácter prestacional. La consecuencia de este proceso de generalización paulatina de la asistencia social por la actuación de las CCAA es que los derechos subjetivos de carácter prestacional que se han ido reconociendo en éstas, habitualmente a través de la aprobación de leyes de servicios sociales u otras leyes sectoriales, y sus reglamentos de desarrollo, se hacen efectivos a través de un servicio público y una tipología de servicios. Y ello en un proceso paulatino, esto es, sin perjuicio de cual sea la situación en este momento determinado en cada una de las CCAA pues el principio de emulación está provocando la extensión de ese reconocimiento de derechos. Con la creación de los servicios sociales autonómicos y el reconocimiento de derechos de prestación de carácter asistencial, los ciudadanos se han convertido en beneficiarios de auténticos «derechos subjetivos plenos» jurisdiccionalmente fiscalizables. Además, las actuales reformas estatutarias, específicamente en Cataluña y Andalucía, suponen una garantía adicional, al trasladar esos derechos al bloque de la constitucionalidad. En consecuencia, la generalización de los servicios sociales autonómicos y su reconocimiento normativo se vincula a la configuración de nuevos derechos de prestación para los ciudadanos.

En este contexto, la actuación del Estado en ese ámbito se había limitado a la suscripción de convenios con el objeto de aportar fondos a las CCAA para que éstas desarrollen programas sociales en ejercicio de sus competencias y, en su caso, a la participación en la distribución de esos fondos en el seno de la Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales. Así, en el supuesto que aquí nos ocupa, el año 2005 el Gobierno del Estado dotó un fondo de 50 millones de euros para que las CCAA realicen proyectos dirigidos a la atención de personas dependientes y en 2006 ese fondo se elevó hasta los 200 millones de euros. Sin embargo, la Ley 39/ 2006 supone un notable cambio cualitativo. Con ella, el Estado configura un sistema de atención a las situaciones de dependencia de carácter estatal, el mencionado SAAD, pero ubicado en la materia competencial asistencia social, de competencia exclusiva autonómica, y lo hace con el único fundamento constitucional del art. 149.1.1 CE. No es asistencia social «interna», al no integrarse en el sistema de Seguridad Social, ni externa, al condicionarse la competencia exclusiva de las CCAA, sino un *tertium genus*, que pretende articular un ambicioso sistema de protección social de las situaciones de dependencia, implicando a todas las administraciones en la acción protectora, en el ámbito de actuación que le ofrece el art. 149.1.1 CE. Plantea, en el sentido expuesto por la STC 146/1986, un programa de asistencia social que sólo tiene sentido «referido al país en su conjunto».

El legislador estatal podría haber incluido el SAAD en la Seguridad Social, como ocurre en Alemania¹⁰ o Austria, de manera que resultara financiado me-

10. Sobre el seguro de dependencia alemán introducido en los años 1994 a 1996 y el debate existente ante su situación actual de crisis, cfr. U. Köbl, «El seguro de dependencia alemán: principales rasgos y problemas actuales», *Relaciones laborales*, 13, 2004, pp. 293-316.

dian­te las cotiza­cio­nes de tra­ba­ja­do­res y em­pre­sa­rios.¹¹ En ese caso, la com­pe­ten­cia es­tatal para apro­bar la Ley plan­tearía me­nos du­das. Pe­ro ha soslaya­do esa op­ción, con lo cual aboca al de­bate com­pe­ten­cial an­tes apun­ta­do, da­dos los lí­mi­tes del tí­tu­lo com­pe­ten­cial del Es­tado adu­ci­do. Se han plan­tea­do dis­tin­tas ra­zo­nes para ex­plicar esta de­ci­sión de la Ley 39/2006. En un sen­ti­do, po­dría de­berse a la pre­ocupa­ción por la viabi­li­dad eco­nó­mica del sis­te­ma de pen­sio­nes, como prin­ci­pal com­po­nente de gas­to de la Se­gu­ri­dad So­cial, que re­sul­ta­ría al­te­ra­do por la in­ci­den­cia de la ac­ción pro­tec­to­ra de la de­pen­den­cia, al pre­ci­sar una in­gen­te can­ti­dad de re­cu­rso­es eco­nó­mi­cos. En otro sen­ti­do, se tra­ta­ría de per­mitir a las CCAA ju­gar un pa­pel no­table en el Sis­te­ma, lo que re­sul­ta­ría más com­pli­ca­do si se hu­bie­ra ubi­ca­do en la Se­gu­ri­dad So­cial, por el ca­rá­cter es­tatal de esta ma­te­ria, y las lí­mi­ta­cio­nes a la in­ci­den­cia au­to­nó­mica.¹² No puede olvi­darse en este sen­ti­do que el Tri­bu­nal Con­sti­tu­cio­nal ha ob­ser­va­do con re­ce­lo la in­clu­sión de me­di­das de pro­tec­ción so­cial de ca­rá­cter uni­ver­sal en la Se­gu­ri­dad So­cial, con la paula­ti­na re­duc­ción de otros ámbi­tos de pro­tec­ción dis­tin­tos a ésta, pre­ci­sa­men­te por el va­cia­mien­to de com­pe­ten­cias au­to­nó­mi­cas que ello sig­ni­fica (STC 239/2002/7).

En cual­quier caso, lo cierto es que ha con­fi­gu­ra­do un sis­te­ma de pro­tec­ción so­cial de las si­tu­a­cio­nes de de­pen­den­cia al mar­gen de la Se­gu­ri­dad So­cial, en­cua­dra­do, por tan­to, en la ma­te­ria asis­ten­cia so­cial, de com­pe­ten­cia ex­clu­siva de las CCAA, desde el art. 149.1.1 CE que le per­mite re­gu­lar «las con­di­cio­nes bá­si­cas que ga­ran­ti­cen la igua­l­dad de to­dos los es­pa­ño­les en el ejer­cicio de los de­re­chos».¹³

La tran­scen­den­cia de esta op­ción del le­gis­la­dor desde la per­spec­ti­va com­pe­ten­cial no puede ser mi­nus­va­lo­ra­da. Se está po­ni­en­do en cues­ti­ón la his­tó­rica re­cla­ma­ción au­to­nó­mica de to­do es­pa­cio de pro­tec­ción so­cial que no sea so­cial­mente

11. No creo, sin em­bar­go, que re­sulte una obli­ga­ción de­ri­va­da del art. 41 CE, que vi­n­cula se­gu­ri­dad so­cial con asis­ten­cia so­cial, pues, como se ha ex­plicado en el tex­to, se ha pro­du­ci­do una dis­tin­ción nítida de am­bos tí­tu­los com­pe­ten­cia­les en vir­tud de lo in­di­ca­do en los tí­tu­los de reparto com­pe­ten­cial in­clu­i­dos en el art. 149.1.17 CE, por un la­do, y 148.1.20 CE, por otro.

12. Estas dos ex­pli­ca­cio­nes en B. SUAREZ CORUJO, «De­pen­den­cia y Es­tado au­to­nó­mi­co. El en­ca­je com­pe­ten­cial del Pro­yec­to de ley de pro­mo­ción de la au­to­no­mía per­so­nal y aten­ción a las per­so­nas en si­tu­a­ción de de­pen­den­cia», *Re­la­cio­nes la­bo­ra­les*, 14, 2006, p. 66. En su opi­ni­ón, la op­ción «na­tural» hu­bie­ra sido, en to­do caso, in­te­grar la de­pen­den­cia den­tro del sis­te­ma de Se­gu­ri­dad So­cial y ha­cerlo en los mis­mos tér­mi­nos que plan­tea la Ley, esto es, ga­ran­ti­zan­do el Es­tado unas pre­sta­cio­nes y ser­vi­cios bá­si­cos en to­do el ter­ri­to­rio (pp. 67 y 72-73).

13. El Li­bro Blanco sobre la «Aten­ción a las per­so­nas en si­tu­a­ción de de­pen­den­cia en Es­pa­ña» y el Dic­ta­men del Con­sejo de Es­tado sobre el An­te­pro­yec­to ex­po­nen los tres mo­de­los de pro­tec­ción exis­ten­tes en Eu­ropa: en pri­mer lu­gar, el de pro­tec­ción uni­ver­sal y fi­nan­cia­ción me­diante im­pues­tos (países nór­di­cos, Ho­lan­da); en se­gun­do lu­gar, el mo­de­lo bis­mar­ckia­no de pro­tec­ción a través del Sis­te­ma de Se­gu­ri­dad So­cial (Ale­ma­nia, Au­stria) y, en ter­cer lu­gar, el mo­de­lo asis­ten­cial, di­ri­gi­do esen­cial­men­te a ciu­da­da­nos ca­ren­tes de re­cu­rso­es (países del sur de Eu­ropa). La Ley 39/2006 in­ser­ta a Es­pa­ña en el ter­cer mo­de­lo pero con ras­gos sin­gu­la­res en cuanto tie­ne un ca­rá­cter uni­ver­sal, ga­ran­ti­za­do por el Es­tado, al me­nos en el nivel bá­si­co de pro­tec­ción.

asegurador o contributivo, que englobaría lo que los nuevos estatutos denominan «servicios sociales». Nos interesa asentar en este momento la razón de este cambio. Como se deriva de lo expuesto hasta aquí, es la consecuencia de la evolución de la asistencia social, de la superación de la idea de beneficencia o ayuda social por la concepción de derechos sociales de carácter subjetivo y naturaleza prestacional estructurados en un sistema, que no se ha querido incorporar a la Seguridad Social. En ese tránsito hacia la acción social las prestaciones asistenciales han dejado de ser discrecionales para configurar derechos subjetivos y, a partir de esa nueva situación, la competencia exclusiva de las CCAA resulta mediatizada por la intervención estatal. El Estado aduce su competencia para regular las condiciones básicas que garanticen una igualdad mínima en el ejercicio de estos derechos en toda España.

Pueden aducirse razones político-funcionales para justificar esta propuesta política de creación de un sistema estatal de atención a las situaciones de dependencia. En ese sentido, pueden mencionarse las limitaciones financieras de las CCAA para atender a estas situaciones, aunque la respuesta estaría en el reconocimiento de una mayor autonomía. También podría mencionarse la diversidad de actuaciones de las CCAA al afrontar la atención a las personas en situación de dependencia. Ciertamente, la experiencia muestra que no se ha producido un tratamiento homogéneo sino algunas iniciativas de regulación autonómica de las situaciones de dependencia con distinto alcance y naturaleza. El estudio de las distintas normas autonómicas aprobadas muestra la inexistencia de notas comunes que doten a los ciudadanos en cualquier lugar del territorio de una expectativa de asistencia, si no igual, al menos similar. Por el contrario, las prestaciones ofrecidas, el modo de determinar el grado de dependencia, o las edades marcadas como límite son distintas, por no referirnos a las CCAA en las que no se prevé protección alguna.¹⁴ Ante esta situación, no basta con reclamar una mayor atención por parte de las CCAA y, en consecuencia, un mejor reconocimiento de los derechos

14. Un detallado análisis de la situación en 2004 puede consultarse en E.M. BLAZQUEZ AGUDO, A.B. MUÑOZ RUIZ, «La protección de la dependencia en las comunidades autónomas: un panorama disperso», *Relaciones Laborales*, 13, 2004, pp. 225-255. Cinco CCAA han regulado legislativamente la atención a las situaciones de dependencia, si bien de forma desestructurada y asistemática. En dos casos la norma legal pretende la protección de un colectivo concreto frente a determinadas situaciones de necesidad por dependencia (Andalucía, con la Ley 1/1999, de atención a personas con discapacidad y la Ley 6/1999, de atención y protección a las personas mayores y Castilla-León, con la Ley 5/2003, de atención y protección a las personas mayores). En otros dos supuestos se articula la protección específica de las personas dependientes dentro del marco establecido de servicios sociales (Asturias, donde la Ley 1/2003, de servicios sociales, contiene una definición de la dependencia y el sistema de servicios sociales incluye entre sus prestaciones medidas de apoyo a las personas dependientes y sus familias, y Madrid, cuya Ley 11/2003, de servicios sociales, dedica un título a la atención social de la dependencia). Sólo en un caso se ha aprobado una Ley cuyo objeto exclusivo es la atención a las personas dependientes. Es Cantabria, pues la Ley 6/2001 se dedica a la atención y protección de las personas en situación de dependencia y organiza la acción protectora en tres niveles: la teleasistencia y el servicio de atención domiciliaria; los centros y servicios de atención diurnas y los centros y servicios de atención continuada de veinticuatro horas. Cfr. B. SUAREZ CORUJO, op. cit. pp. 61-63.

prestacionales. Podemos presumir que los avances en esta dirección pueden provocar una mayor dispersión en el tratamiento y, sobre todo, notables diferencias en la atención a la dependencia en las distintas CCAA en virtud de sus condiciones financieras. En ese punto el análisis político-funcional engarza con el competencial. Una vez plasmada la voluntad de reconocer la atención a las situaciones de dependencia como un auténtico derecho subjetivo, de forma más o menos adecuada, se abre el cauce al Estado para establecer las condiciones básicas que garanticen la igualdad de su ejercicio en toda España.¹⁵ La justificación de la intervención estatal no radica, por tanto, en la falta de financiación autonómica, que puede ser atendida por la vía de los convenios para la aportación de fondos, sino en la garantía de una igualdad básica en el ejercicio de los derechos prestacionales derivados de la atención a las situaciones de dependencia, de forma que cualquier ciudadano pueda gozar de un mínimo igual en la atención a las situaciones de dependencia, garantizado por el Estado, más allá de la actuación de su comunidad autónoma. Estamos ante la garantía de la homogeneidad social básica característica de los Estados descentralizados. En Estados Unidos la cláusula de «equal protection» hace posible una cierta estandarización de la protección; en Alemania e Italia es, como se sabe, el principio de uniformidad en las condiciones de vida. En España, la Ley 39/2006 pretende esa homogeneidad básica de las prestaciones sociales como derechos subjetivos en este ámbito concreto a través del art. 149.1.1 CE. Se tiende a convertir ese precepto en la cláusula de uniformidad de las condiciones de vida que no existe en nuestro ordenamiento constitucional.¹⁶

Por ello, conviene, detenerse en las características de este título competencial para comprobar si permite la propuesta que nos plantea esa Ley.

El carácter de derecho subjetivo de ciudadanía de la atención a la dependencia y la regulación estatal en virtud del art. 149.1.1 CE.

Si partimos de la definición de dependencia que contiene la Ley, su objeto tiene su encuadre constitucional en los principios rectores de la política social y económica. Esa concepción de dependencia se vincula a la situación de discapacitados y de la tercera edad, como colectivos especialmente afectados, si bien se plantea en la forma de atención especializada. Por tanto, en el marco constitucional se encuadra en el art. 49 que apela a los poderes públicos a realizar una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a los que prestarán la atención especializada que requieran y en el art. 50 cuando indica en relación a las personas mayores que los

15. Conviene recordar, siquiera a pie de página, que no resulta aplicable a este supuesto el art. 139 CE en cuanto ha sido interpretado como igualdad en el interior de la CA, no como garantía de la uniformidad en el tratamiento en todas las CCAA.

16. Así lo indica expresa la STC 13/1992/14 cuando se refiere a las «medidas prestacionales tendentes a asegurar un mínimo vital para los ciudadanos que garantice la uniformidad de las condiciones de vida, lo que se inserta lógicamente en las condiciones básicas de la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales que el art. 149.1.1 CE atribuye al Estado como competencia exclusiva.

poderes públicos «promoverán su bienestar mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos». Es una cuestión habitualmente discutida si el 149.1.1 CE resulta aplicable a los principios rectores de la política social y económica (Capítulo III, Título I). Ciertamente, tanto la doctrina¹⁷ como el propio Tribunal Constitucional (STC 251/2006, vivienda) han aceptado esa vinculación. Sin embargo, ese debate pierde trascendencia pues el hecho relevante, como hemos comprobado, es que las prestaciones sociales vinculadas a los principios rectores, en concreto la atención a las situaciones de dependencia, ha mutado su naturaleza para pasar de beneficios otorgados discrecionalmente a derechos subjetivos invocables.

Ese proceso no se ha producido en el ámbito del ordenamiento general del Estado sino en los ordenamientos autonómicos, pues la materia competencial asistencia social se ubica en ese espacio competencial. Como hemos advertido, están reconociendo como auténticos derechos subjetivos diversas prestaciones sociales ajenas a la Seguridad Social, entre ellas la promoción de la autonomía personal y la atención a las situaciones de dependencia. De esta manera, los titulares del derecho pueden solicitar determinadas prestaciones en virtud de la presencia objetiva de una necesidad, que será evaluada por la administración. Ciertamente, los modelos o sistemas seguidos en los distintos territorios no son idénticos y de ello puede resultar el reconocimiento de diferentes derechos, pero es precisamente ese tratamiento diverso de lo que ya no son prestaciones discrecionales sino auténticos derechos lo que habilita la regulación estatal de las condiciones básicas en virtud del art. 149.1.1 para garantizar un mínimo de derechos sociales comunes en toda España. Para que el Estado pueda regular esas «condiciones básicas» no es preciso que en todas las CCAA se haya producido ese reconocimiento de prestaciones como derechos subjetivos, sino que resulta suficiente la percepción de que se está produciendo ese proceso de reconocimiento, como se ha advertido en la atención a las situaciones de dependencia, para que el Estado deba garantizar un mínimo común.

Las reformas estatutarias concluidas en Cataluña (LO 6/2006) y Andalucía, y en trámite en otras muchas CCAA, suponen la consagración en el bloque de la constitucionalidad de esa conversión de principios u objetivos en derechos, aún cuando ya se había incorporado a los ordenamientos autonómicos a través de normas legales o reglamentarias. El art. 24.2 EAC señala que «las personas con necesidades especiales para mantener la autonomía personal en la actividad de la vida diaria, tienen derecho a recibir la atención adecuada a su situación de acuerdo con las condiciones que se establezcan». Resulta obvio que no estamos ante una opción de los poderes públicos al albur de la situación financiera del territorio, sino ante un derecho subjetivo de configuración legal. Por tanto, lo que empezó vinculado a la beneficencia, o siquiera merecía atención por atenderse desde la red de solidaridad familiar, ha terminado convertido en un derecho subjetivo invocable, directa o indirectamente, ante los poderes públicos.

Por tanto, en la actualidad se han reforzado las competencias autonómicas en

17. Cfr. M.A. CABELLOS ESPIÉRREZ, *Distribución competencial, derechos de los ciudadanos e incidencia del derecho comunitario*, CEPC, Madrid, 2001, pp. 223-231.

la tradicional asistencia social, como muestran los nuevos estatutos. No sólo se garantiza mejor el espacio competencial autonómico, con el desglose de las actividades públicas de competencia autonómica,¹⁸ sino que, como apuntábamos al inicio, la asistencia social se convierte en servicios sociales, con un sentido más omnicomprendivo y potencialmente más expansivo pues incorpora el conjunto de actividades y programas dedicados a mejorar el bienestar de las personas y grupos, en el que se incluye la atención a las situaciones de dependencia.¹⁹ El cambio terminológico responde al abandono de cualquier reminiscencia de la beneficencia pública como forma de atención dispersa para pasar a un sistema de servicios sociales en el que se garantizan plenamente derechos subjetivos de carácter prestacional. Pero, precisamente, reiteramos, ese reconocimiento de derechos hace posible la incidencia estatal para establecer condiciones básicas iguales en el ejercicio de estos derechos en toda España.

La competencia exclusiva de la CA no impide, lógicamente, esta incidencia. En ese sentido, la referencia del art. 110 EAC a que corresponde a la Generalitat «de manera íntegra, la potestad legislativa» no es óbice para la regulación prevista en el art. 149.1.1 CE, en virtud del principio de supremacía que obliga a interpretar el precepto estatutario conforme al constitucional. Debe interpretarse en el sentido del art. 42.2.1 del Estatuto andaluz: «íntegramente y sin perjuicio de las competencias atribuidas al Estado en la Constitución».²⁰

En cualquier caso, es sabido que el art. 149.1.1 CE no habilita para regular en relación a cualesquiera derechos sino únicamente a derechos constitucionales. Por tanto, debemos plantearnos si los derechos que ahora nos ocupan son «derechos constitucionales» pues se nos presentan, a lo sumo, como derechos estatutarios. Antes ubicábamos la atención a las personas en situación de dependencia en los artículos 49 y 50 de la Constitución, pese a su carácter transversal, y soslayábamos el debate sobre si los principios rectores de la política social y económica permiten el uso del art. 149.1.1 CE. El art. 53.3 CE prevé la conversión de estos principios en auténticos derechos alegables ante la jurisdicción «de acuerdo con la legislación que los desarrollen». Por ello, cuando el legislador los reconoce y les da la estructura normativa de derechos, son derechos constitucionales pues sólo requerían para serlo esa intervención legislativa, conforme al art. 53.3

18. Sobre esta cuestión remito a mi trabajo, «La legislación básica tras las reformas estatutarias», REDC, 70, 2006.

19. En cualquier caso, debe recordarse, con GARCIA HERRERA y MAESTRO BUELGA que «no han sido nunca conceptos netamente diferenciados, ni en nuestro derecho positivo, ni siquiera en el derecho internacional (art. 14 de la Carta Social Europea). Cfr. op. cit. p. 431.

20. Es conocida la doctrina del Tribunal Constitucional en este sentido: «El Estatuto de Autonomía, al igual que el resto del ordenamiento, debe ser interpretado siempre de conformidad con la Constitución y, por ello, los marcos competenciales que la Constitución establece no agotan su virtualidad en el momento de aprobación del Estatuto de Autonomía» (STC 18/1982); «fuerza normativa (de la Constitución) que no se agota ni disminuye con la promulgación de los Estatutos de Autonomía, cuyos preceptos, por más que califiquen como exclusiva la competencia asumida *ratione materiae*, nada pueden frente a las normas constitucionales que, en su caso, reconozcan al Estado títulos competenciales sobre la misma materia» (STC 20/1988/3).

CE, esto es, los derechos sociales son derechos constitucionales en virtud de la intermediación legislativa pues esa conversión deriva de la propia regulación constitucional. A estos efectos resulta indiferente que sea el legislador estatal o el legislador autonómico, Dependerá del espacio competencial en el que se encuadre la materia respectiva en el reparto derivado del bloque de la constitucionalidad. Si es una materia de competencia autonómica deberá ser ese legislador el que proceda a la conversión en derechos de lo que, sin esa actuación del legislador, son únicamente principios rectores. Pero esos derechos son constitucionales pues se vinculan al artículo 53.3 CE y al precepto constitucional que contenga el concreto principio rector. En ese sentido, la intervención del estatuyente refuerza ese carácter de derechos constitucionales. No podemos olvidar que el Estado social es sobre todo Estado autonómico, con la intervención niveladora por abajo del Estado. También desde esa perspectiva, el Estado puede establecer las condiciones mínimas para que esos nuevos derechos, entre los que se incluye el que ahora nos interesa, sean ejercidos en iguales condiciones básicas en toda España.

Pero, aceptada inicialmente la intervención estatal a través del art. 149.1.1 CE por el reconocimiento autonómico de derechos constitucionales, la cuestión fundamental es su alcance, específicamente funcional. Ciertamente, la doctrina del Tribunal Constitucional en este punto no resulta clara, esto es, no existe una interpretación consolidada sino pronunciamientos casuísticos y variables, al menos hasta la STC 61/1997, que aborda esta cuestión de forma más concreta. Procede acotar, por tanto, algunos rasgos definitorios de este título competencial del Estado.

En primer lugar, el art. 149.1.1 CE reconoce la competencia para la «regulación de las condiciones básicas», esto es, habilita para la actuación normativa como «título competencial autónomo, positivo o habilitante (SSTC 61/1997 y 188/ 2001), con un «contenido propio, no residual». Por tanto, nada impide la regulación de estas situaciones con el amparo de este título competencial, constreñida al ámbito normativo, es decir, sin adentrarse en la ejecución ni en el diseño completo del régimen jurídico (STC 61/1997/7).²¹ Cuando el Tribunal indica que no puede operar como un título horizontal capaz de introducirse en cualquier materia o sector del ordenamiento (STC 61/1997) debe interpretarse en el sentido anterior, esto es, sin negar el carácter de título propio, autónomo, positivo y habilitante al art. 149.1.1 CE.

Mas, ¿qué puede hacer el Estado amparándose en ese título en el espacio competencial autonómico; cuál puede ser el alcance de esa regulación? En este punto, es conocida la distinción que introdujo la STC 61/1997 entre legislación básica y condiciones básicas del art. 149.1.1 CE. Si tenemos en cuenta la indefinición sobre qué es lo básico y cómo se determina,²² podemos pensar que esa distinción tiene un escaso alcance en la práctica. Sin embargo, a diferencia de lo ocurrido con lo básico, el Tribunal ha sido algo más concreto al definir el significado de las condiciones básicas. La STC 188/2001 señala que condiciones básicas es «aquello que garantiza la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales, de forma que

21. Resulta posible, de cualquier forma, la remisión reglamentaria cuando resulte necesaria para determinar las condiciones básicas.

22. Cfr. mi trabajo «La legislación básica...», cit.

el concreto régimen jurídico será determinado de acuerdo con el orden constitucional de competencias». Tenemos, por tanto, la distinción primera: la regulación de las posiciones jurídicas fundamentales compete al Estado y el régimen jurídico a las CCAA. El art. 149.1.1 CE implica, en consecuencia, una «exigencia de igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales» (STC 251/2006/11), y eso es lo que podrá regular el Estado.

La regulación estatal que habilita el art. 149.1.1 CE tiene, en cualquier caso, algunas limitaciones que han sido concretadas, específicamente, por la STC 61/1997. Así, no puede suponer una normación completa y acabada del derecho de que se trate y, en consecuencia, las CCAA podrán aprobar las normas atinentes al régimen jurídico del derecho (STC 61/1997). De cualquier forma, no estamos ante una dimensión susceptible de desarrollo como si de unas bases se tratara, sino que será luego el legislador autonómico, competente en la materia, quien, respetando tales condiciones básicas, establezca su régimen jurídico de acuerdo con el orden constitucional de competencias (STC 61/1997/7 a). Ahora bien, esa distinción de la relación bases-desarrollo tiene otra consecuencia pues señala la propia STC 61/1997 que el tratamiento habilitado por el art. 149.1.1 CE debe ser «entero», no principal. Por tanto, las condiciones básicas no son los principios que rigen un desarrollo autonómico ulterior, sino la regulación de las posiciones jurídicas fundamentales en relación a un determinado derecho para garantizar la igualdad mínima de todos los españoles en su ejercicio.²³

Pero, más allá de los límites, la propia STC 61/1997/8 nos aporta una aproximación positiva a lo que son las posiciones jurídicas fundamentales. Nos dice que serán las facultades elementales, límites esenciales, deberes fundamentales, prestaciones básicas, ciertas premisas o presupuestos previos pero también los criterios que guardan una relación necesaria o inmediata con las condiciones básicas como son el objeto o ámbito material sobre el que recaen las facultades que integran el derecho; los deberes, requisitos o condiciones básicas en que ha de ejercerse un derecho o los requisitos indispensables.

En cualquier caso, las condiciones básicas en los derechos de prestación y, en concreto, en el derecho a la autonomía personal como reconocimiento a sus titulares de la facultad para exigir ayudas en forma de servicios o en su defecto de prestaciones económicas sustitutivas, tienen un sentido distinto. Puede alcanzar a determinados elementos que en estos derechos, a diferencia de los de libertad o políticos, resultan necesarios para garantizar un mínimo de calidad en la prestación pues, como resulta conocido, en estos derechos se impone una obligación de resultado (expectativa positiva de prestación), y no sólo de comportamiento (expectativa negativa de no lesión). En ese sentido, el derecho a un mínimo igual en la atención a las situaciones de dependencia en toda España no puede ser ajeno aquí al grado de dependencia, a los requisitos mínimos para acceder al Sistema o a los criterios para el reconocimiento del derecho, por citar algunos ejemplos.

23. En otro sentido, debe apuntarse también que esta regulación de las condiciones básicas ex art. 149.1.1 CE no puede por sí misma llegar a imponer conductas determinadas a otros entes públicos habida cuenta que el destinatario de dicho título competencial es exclusivamente el ciudadano, en cuanto titular de derechos y deberes constitucionales.

Dos aspectos tienen especial significado en este punto. Por un lado, la dimensión organizativa o institucional, y, por otro, las materias conexas a las condiciones básicas. En el primer sentido, la inclusión en las condiciones básicas del marco organizativo que posibilita el ejercicio del mismo se reconoce en diversas sentencias como la STC 154/1988, en relación a la inscripción censal; la STC 103/1999, en relación al registro de marcas o la STC 290/2000, en relación a la Agencia de protección de datos. En esta última, se indica de forma nítida la posibilidad de que junto a la normación como aspecto esencial del artículo 149.1 CE, las regulaciones estatales dictadas al amparo de este precepto contengan una dimensión institucional cuando sea imprescindible para garantizar la eficacia del derecho o la igualdad de todos los españoles en su disfrute. Finalmente, tampoco podemos olvidar las cuestiones de carácter «conexo» a las condiciones básicas, en cuanto guardan una relación necesaria e inmediata con aquéllas, específicamente cuando el Estado carece de otro título para intervenir, que establece la propia STC 61/1997, y que, sin duda, limita el carácter restrictivo que esta misma sentencia había dado al art. 149.1.1 CE.²⁴

Esto no afecta, conviene expresarlo con nitidez, a la distinción previa entre igualdad de posiciones jurídicas fundamentales y tratamiento jurídico uniforme. El artículo 149.1.1 CE habilita la regulación estatal para garantizar lo primero, pero con esa regulación no puede pretender la uniformidad de derechos, ni siquiera la promoción de la igualdad sustancial (STC 152/1988/4). A partir de la garantía de igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales ha de permitirse la pluralidad normativa de las CCAA y, con ello, la divergencia normativa.²⁵ Sin duda, como indican las SSTC 173/1998 y 178/2004, estamos ante una habilitación para que las competencias autonómicas resulten condicionadas como consecuencia de estas «condiciones básicas» para garantizar la igualdad en el ámbito de los derechos constitucionales. Sin embargo, la actuación estatal debe limitarse a esa garantía de un mínimo común, a partir de la cual se desarrolla la diversidad que caracteriza al Estado autonómico. En ese sentido, señala el Tribunal Constitucional que no «representa una suerte de prohibición para el legislador autonómico de un trato divergente respecto a la legislación estatal» y que, en consecuencia, las CCAA puedan establecer diferencias entre sus normas (STC 98/2004). Debe entenderse que ese tratamiento diferenciado se produce a partir del mínimo común, de la regulación uniforme.

Estos serían los rasgos básicos del título competencial del Estado ex art. 149.1.1, específicamente en relación a los derechos de prestación. Ahora debería-

24. La enumeración de estas cuestiones conexas aceptadas por el Tribunal en la STC 61/1997, en M.A. CABELLOS ESPÍERREZ, op. cit. pp. 155-158.

25. En ese sentido, no compartimos la posición del Dictamen número 279 del Consejo Consultivo de Cataluña cuando indica en su apartado IV.4 a) que la CA en el marco de sus competencias puede establecer una regulación propia completa y una supuesto propio de derechos subjetivos, de lo que se derivan «desigualdades en la posición jurídica de los ciudadanos residentes en cada una de las distintas CCAA» pues la Constitución no exige «un tratamiento jurídico uniforme de los derechos y deberes de los ciudadanos en todo tipo de materias y en todo el territorio del Estado». Sin embargo, esto no es óbice para una regulación estatal que garantice las «posiciones jurídicas fundamentales».

mos comprobar si el tratamiento que hace la Ley 39/2006 garantiza esa concepción de las posiciones jurídicas fundamentales al regular la acreditación de centros, las prestaciones y servicios, los grados de dependencia, las infracciones, etc. En cualquier caso, no podemos olvidar que corresponde al legislador estatal establecer esa determinación primera, sin perjuicio del ulterior control que pueda efectuar el Tribunal Constitucional.

El despliegue del título competencial del Estado en el contenido de la Ley y la fijación de un marco de colaboración

Una vez analizadas las circunstancias en las que resulta posible acudir al art. 149.1.1 CE, específicamente en relación a los derechos de prestación, debemos ocuparnos, en la perspectiva dinámica que apuntábamos al inicio, del despliegue de ese título competencial en el contenido de una Ley que se sustenta exclusivamente en él, pero también, a su vez, del marco de colaboración entre las distintas administraciones que, más allá del alcance del título competencial del Estado, prevé la Ley para la mejor garantía del derecho a la promoción de la autonomía personal y a la atención de las personas en situación de dependencia. En puridad son dos cuestiones distintas, que merecen un tratamiento separado.

La novedad de una ley estatal sustentada en el art. 149.1.1 CE y su despliegue en el contenido de la Ley

Un rasgo singular de esta Ley es que el art. 149.1.1 CE se nos presenta como fundamento competencial único para su aprobación por el Estado. Ciertamente, han sido muchas las leyes que utilizan el art. 149.1.1 CE como título competencial pero siempre con carácter complementario de otros títulos de carácter sectorial. La única Ley comparable en ese sentido, hasta que culmine la tramitación de la Ley orgánica de igualdad entre mujeres y hombres,²⁶ es la Ley 53/2003, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de personas con discapacidad. Lo trascendente de estas leyes es que quiebran el planteamiento tradicional del derecho a la igualdad como un derecho de contenido exclusivamente relacional que, en ese sentido, impediría un tratamiento normativo directo. Ciertamente, el art. 149.1.1 CE ha sido utilizado habitualmente, desde esta perspectiva, como un límite a las competencias autonómicas. Frente a esto, tanto la Ley 53/2003, como ahora la Ley 39/2006, en este supuesto con un alcance mayor, plantean la regulación estatal para garantizar un mínimo de igualdad en el ejercicio de derechos sociales de carácter prestacional. En un Estado descentralizado en el que se han reconocido por la propia acción normativa de las CCAA en desarrollo de su espacio competencial nuevos derechos de prestación, el Estado regula la garantía de niveles básicos de igualdad para todos los españoles. No olvidemos, en este sentido, que la habilitación constitucional es precisamente para regular las condiciones básicas, por lo que, en virtud de esa previsión

26. En ese caso, aunque no todos los artículos encuentran sustento competencial en el art. 149.1.1 CE, si lo hacen los que constituyen su tronco principal.

constitucional, difícilmente se puede negar esa posibilidad de regulación directa. Cuestión distinta es que en su contenido se puedan vulnerar los límites de ese título competencial del Estado.

Desde una perspectiva competencial, adoptada la decisión política de no encuadrar en la Seguridad Social el sistema que garantiza la igualdad básica en la atención de las situaciones de dependencia como derecho social de naturaleza prestacional, y, por tanto, impedida la utilización del art. 149.1.17 CE, ciertamente, no es posible sustentarla en otro precepto constitucional distinto al art. 149.1.1 CE.

El Libro Blanco sobre la Ley utilizaba los artículos 9.2 y 139 en apoyo del art. 149.1.1 CE. Sin embargo, es evidente que no son títulos competenciales aplicables a este supuesto. El art. 9.2 CE es un mandato a todos los poderes públicos, también a los autonómicos, del que no puede derivarse, por tanto, atribución o delimitación competencial alguna. Más alcance tiene el art. 139.1 CE según el cual «todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado». Como se sabe, el Tribunal Constitucional ha aclarado el alcance de ese precepto. No estamos ante una norma atributiva de competencias desde la que imponer la uniformidad en los derechos y obligaciones de todos los españoles. Nos indica la STC 14/1989/2 que establece principios limitadores tanto de las competencias autonómicas como de las estatales y, por ello, no permite resolver un conflicto de competencias. En los términos literales de la STC 61/1997/7 contiene «presupuestos o límites, pero no títulos competenciales». En concreto, se ha configurado el art. 139.1 CE como un criterio material que afecta al ejercicio por las CCAA de sus propias competencias y, por tanto, impone el «trato igual» a todos los residentes en una determinada comunidad autónoma (STC 173/1998/10). En lo que se refiere al ejercicio de las competencias estatales, lo que ahora nos ocupa, el art. 139.1 CE constituye «un límite y una directriz que acota y guía» ese ejercicio competencial (STC 319/1993/5). En ese sentido, su mención hubiera resultado correcta pero no como título competencial atributivo de competencias, que no lo es, sino como principio general que «informa las reglas que asignan tales competencias, a interpretar de acuerdo con el contenido» de ese principio (STC 52/1988/3).

Finalmente, hemos advertido también que los artículos 49 y 50 CE en los que se puede encuadrar constitucionalmente el objeto de la Ley no son títulos atributivos de competencias. El Tribunal Constitucional ha rechazado el alcance competencial de los principios rectores de la política social y económica del Capítulo III del Título I al indicar literalmente que no son preceptos aptos para «distribuir competencias» (SSTC 206/1997/5 y 239/2002/3).

En conclusión, resulta posible la utilización del art. 149.1.1 CE como título competencial para «regular» las condiciones básicas que garanticen la igualdad mínima en el ejercicio de este derecho prestacional. De esa forma está condicionando o limitando las competencias autonómicas, pero no está imponiendo la absoluta uniformidad en el tratamiento normativo pues, más allá de estas condiciones básicas que garantizan la unidad, la regulación autonómica, que no desarrollo, puede ser diferente, haciendo posible la diversidad. Además, por otro lado, era el único título competencial en el que podía sustentarse esta regulación

estatal, planteada al margen del sistema de Seguridad Social, aunque acaso debería haber ido acompañada de la mención al art. 139.1 CE, no como título competencial sino como principio interpretativo del ejercicio de las competencias estatales. La cuestión por tanto no es la utilización del art. 149.1.1 CE sino el alcance que se ha dado a una regulación sustentada únicamente en ese título competencial.

De esta forma, como ya hemos indicado, para garantizar las condiciones básicas en el ejercicio del derecho y el contenido mínimo común (art. 6) se configura un denominado Sistema estatal para la autonomía y atención a la dependencia (SAAD) (Título I) en el que, más allá de hacer posible la colaboración entre las administraciones públicas, se establece una red de utilización pública que integra, de forma coordinada, centros y servicios públicos y privados para garantizar el apuntado mínimo común. Se organiza, como ya sabemos, en distintos niveles de protección: a) un primer nivel, que es el mínimo común financiado por el Estado, con un conjunto de servicios uniformes en toda España; b) y un segundo nivel, de cooperación y financiación mediante convenios entre Estado y CCAA, de carácter bilateral, para los demás servicios. Además, se menciona un tercer nivel adicional de protección, que las CCAA podrán desarrollar si lo consideran oportuno.

En el primer sentido, para atender al mínimo común de garantía del derecho, la Ley 39/2006 configura un modelo de actuación que desde una perspectiva competencial debe respetar la dualidad entre las posiciones jurídicas fundamentales, de competencia estatal, y el régimen jurídico, de competencia autonómica. En este sentido, el reconocimiento de derechos (art. 4) o la regulación de los titulares del derecho (art. 5) pueden encuadrarse sin apenas discusión en las posiciones jurídicas fundamentales. No obstante, más allá de esto, la Ley incluye también los distintos aspectos de la prestación del derecho e incluso del marco organizativo en el que se ejercita. En este segundo sentido, se nos presenta el Sistema como una red de utilización pública que integra, de forma coordinada, centros y servicios, públicos y privados (art. 6.2). Recordemos la posibilidad de incluir el marco organizativo en las posiciones jurídicas fundamentales, a la que nos referíamos al analizar el art. 149.1.1 CE. Situados en ese marco, la Ley 39/2006 considera posiciones jurídicas fundamentales el catálogo de servicios que se incluyen en el ejercicio de este derecho (art. 15), la red de servicios del Sistema (art. 16) las distintas prestaciones económicas (arts. 17 a 20), los diversos grados de dependencia (art. 26), la participación de los beneficiarios en la financiación de las prestaciones de la dependencia (art. 33) o las infracciones y sanciones (arts. 42 a 46). Tras el análisis de la Ley queda la impresión de que el legislador estatal ha extendido su habilitación para regular las posiciones jurídicas fundamentales. Sin embargo, deben introducirse en el análisis algunos datos. En primer lugar, tanto el marco organizativo como la regulación del ejercicio de las prestaciones se refieren al primer nivel de protección, el común para todos los españoles, pues el segundo resultará del acuerdo bilateral plasmado en los correspondientes convenios de colaboración. En segundo lugar, y como rasgo más destacable, estamos ante un derecho prestacional, que requiere un hacer estatal al establecer una obligación de resultado, y no de simple comportamiento. Por su propia naturaleza, para que el derecho sea efectivo no basta el mero reconocimiento sino que debe concretarse la actuación de los poderes públicos. A ello no es ajena la fijación de las posicio-

nes jurídicas fundamentales. Además no son bases, esto es, no se puede pretender ceñir la actuación estatal a principios, sino que deberá regular lo necesario para garantizar las posiciones jurídicas fundamentales de todos los ciudadanos en el ejercicio de este derecho. Por tanto, la cuestión a plantear es qué debe ser común para hacer efectivo el derecho a recibir las ayudas precisas ante una situación de dependencia. No resulta fácil acotar la frontera, pero sí parece que desde la naturaleza de este derecho las posiciones jurídicas fundamentales pueden alcanzar también al catálogo de servicios y su definición básica; a la cuestión de quién presta esos servicios (Red de servicios o prestaciones económicas); o a quién se le prestan (grados de dependencia) y a su obligación de participar en la financiación.²⁷ Finalmente, en tercer lugar, la estructura de los distintos preceptos utiliza la dualidad posiciones jurídicas fundamentales, de competencia estatal, y régimen jurídico, de competencia autonómica. Así ocurre en la red de servicios del Sistema, no sólo en relación, lógicamente, a los centros públicos autonómicos sino también a los centros privados concertados (art. 16.2); también entre la clasificación estatal de los grados de dependencia y la valoración autonómica de las situaciones de dependencia (arts. 26 y 27) o en el ámbito de las infracciones y sanciones (art. 47). En este sentido, corresponde a las Cortes Generales proponer lo que considera posiciones jurídicas fundamentales para hacer efectiva la igualdad básica en el ejercicio de este derecho prestacional. Esa decisión primera goza de presunción de legitimidad constitucional. El Tribunal Constitucional podrá, en su caso, enjuiciar la delimitación inicial de lo que el legislador estatal ha considerado posiciones jurídicas fundamentales. Pero deberá hacerlo teniendo en cuenta el principio de deferencia a la posición del legislador y el reconocimiento de la competencia autonómica para establecer el régimen jurídico, por lo que se trataría, en su caso, de establecer los ajustes necesarios en el alcance de estas posiciones.

Entendemos, en consecuencia, que no puede rechazarse, más allá del debate sobre aspectos puntuales, la propuesta de extender las posiciones jurídicas fundamentales a elementos necesarios para hacer efectivo el ejercicio del derecho prestacional y garantizar, con ello, un mínimo común en este nivel básico de protección regulado por el Estado.

27. Más dudas puede plantear la inclusión en las posiciones jurídicas fundamentales de las infracciones y sanciones, aunque también creo que puede entenderse la dificultad de garantizar la igualdad básica en la prestación del derecho sin regular las infracciones y sanciones ante el incumplimiento de la previsión legal. Como no hay auténtico derecho sin sanción ante su incumplimiento, la regulación de las posiciones jurídicas fundamentales para hacer efectiva la igualdad en el ejercicio del derecho requiere también esa regulación de las infracciones y sanciones, sin perjuicio de que su régimen jurídico sea establecido por las CCAA. En este sentido, resulta de interés la observación que efectuó el Consejo de Estado en relación a las infracciones y sanciones en la Ley de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad. Según el Consejo de Estado no se trata de regular las condiciones básicas del régimen de infracciones y sanciones en relación a la materia regulada, sino el régimen de infracciones y sanciones que respalde el cumplimiento o la efectividad de las condiciones básicas reguladas en la Ley

La previsión legal de relaciones de colaboración: los convenios de colaboración en el nivel ampliado de protección y las funciones del Consejo Territorial

Una problemática distinta plantea la previsión legal de relaciones de colaboración entre las distintas administraciones para garantizar de la forma más adecuada posible la atención a las situaciones de dependencia. Decíamos al inicio que una de las razones que podían justificar el encuadre del sistema de atención a las situaciones de dependencia al margen de la Seguridad Social, más allá de las estrictamente financieras, era la voluntad de configurar un sistema compartido entre el Estado y las CCAA. Sin embargo, no puede hacerse al margen, o contra, el sistema de distribución de competencias. En este ámbito, deben analizarse dos cuestiones, distintas pero entrecruzadas, para explicar la forma en que la Ley 39/2006 aborda las relaciones de colaboración. En primer lugar, la previsión en la Ley de un segundo nivel de protección acordado entre las administraciones a través de convenios (a); en segundo lugar, la posición y las funciones del Consejo Territorial del SAAD previsto en el art. 8 (b).

a) Cuando el art. 7.2 de la Ley 39/2006 se refiere al segundo nivel de protección, por encima del mínimo garantizado y financiado por el Estado, como aquel «que se acuerde entre la administración general del Estado y la administración de cada una de las CCAA a través de los convenios previstos», se está situando fuera del ámbito competencial del Estado. Es una nueva cuestión novedosa que plantea esta regulación. Sabemos que las relaciones de colaboración juegan al margen del respectivo espacio competencial, en cuanto estamos ante un deber constitucional inherente al modelo de organización territorial que, por ello, no es menester justificar en preceptos concretos, pero, a su vez, no permite alterar las competencias propias de las administraciones actuantes (STC 194/2004/9).

Más, el rasgo de estas relaciones de colaboración, relevante a nuestro objeto, es su carácter voluntario, no obligatorio. En ese sentido, lo que no puede hacer la Ley es imponer la colaboración para configurar ese segundo nivel de protección con la intervención de las CCAA. Lo señaló el Tribunal Constitucional en una de sus primeras sentencias sobre las relaciones de colaboración: «como este deber no implica extensión alguna en las competencias estatales, el Estado no puede tratar de imponerlo mediante la adopción de medidas coercitivas, sino buscando para las que haya de adoptar la previa conformidad de las CCAA competentes» (STC 80/1985/2). Asentada esta premisa, nada impide que la Ley prevea un marco de colaboración por si las CCAA quieren voluntariamente participar en él y acordar con el Estado, a través de convenios, un nivel complementario de protección. De esta forma no se están extendiendo las competencias estatales. Ciertamente, se condicionan las competencias, pero se hace de forma voluntaria, sin afectar a la titularidad sino al ejercicio competencial. Por tanto, cuando la Ley 39/2006 menciona en el art. 7.2 «el nivel de protección que se acuerde entre la administración general del Estado y la administración de cada una de las CCAA», obviamente, no está obligando a alcanzar el acuerdo, sino que plantea esa posibilidad. Al indicar que en este espacio complementario, el nivel de protección será el «que se acuerde» a través de los convenios bilaterales, está abriendo todas las posibilidades: puede alcanzarse un acuerdo y, por tanto, ese segundo nivel de protección se desarrollará en el marco del SAAD, pero también puede no alcanzarse

y, en ese supuesto, más allá del nivel básico de protección garantizado por el Estado ex art. 149.1.1 CE, resultará aplicable el tercer nivel de protección, el «nivel adicional de protección que pueda establecer cada comunidad autónoma». No es, por tanto, colaboración obligatoria, sino estrictamente voluntaria.²⁸

Ciertamente, la Ley, esto es, el Estado establece algunas condiciones para la suscripción de esos convenios. Paradigmático es el supuesto del art. 32.3 cuando señala que en esos convenios para hacer efectivo el nivel complementario de protección, «la aportación de la CA será para cada año al menos igual a la de la Administración General del Estado». De esta forma, el Estado está estableciendo en la propia Ley las condiciones económicas en las cuales suscribiría el convenio con las CCAA para ese nivel ampliado de protección. Puede resultar sorprendente, e incluso rechazable, que se inserten condiciones de forma taxativa pues dificultan el acuerdo. Sin embargo, no está obligando a la CA a suscribir el convenio, decisión que adoptará de forma voluntaria. En este sentido, no comparto la posición del Dictamen del Consejo Consultivo de Cataluña sobre la Ley, según el cual se estaría obligando a la CA a una financiación complementaria. La Ley 39/2006 no obliga a suscribir el convenio de colaboración, sino que establece desde la propia Ley algunas condiciones, vinculadas al volumen de su aportación financiera. Resulta importante destacar que estas condiciones no establecen diferencias entre CCAA y, por otro lado, también conviene recordar que no existe un derecho de las CCAA a la percepción de fondos estatales para el ejercicio de las competencias de su titularidad. Este planteamiento no resulta afectado por la conocida doctrina de la STC 13/1992, sobre las actividades de fomento o subvenciones. Según el Tribunal cuando la CA ostenta una competencia exclusiva sobre una determinada materia y el Estado no invoca título competencial alguno, genérico o específico, sobre la misma (como es el caso), el Estado puede, desde luego, decidir asignar parte de sus fondos presupuestarios a esas materias o sectores aunque la determinación del destino de las partidas presupuestarias correspondientes no puede hacerse sino de manera genérica o global y esos fondos han de integrarse como un recurso que nutre la hacienda autonómica. Lo que planteamos aquí no es la forma de reparto sino la libertad del Estado para condicionar su aportación a la que, a su vez, efectúe la CA, pues sólo en ese caso suscribiría el convenio de colaboración.

Por tanto, aunque pueda criticarse el límite a la negociación de las condiciones económicas del acuerdo sobre el segundo nivel de protección que supone esa previsión legislativa, ello no significa que la colaboración sea obligatoria pues la CA no está obligada a suscribir el convenio.²⁹ Por ello, la previsión legal no inci-

28. En contra, entiende el Dictamen número 279 del Consejo Consultivo de Cataluña que el art. 7.2 sitúa el nivel incrementado en el ámbito de la colaboración obligatoria entre la Administración del Estado y Comunidad Autónoma absorbiendo nuevas atribuciones a la Generalitat.

29. Similar razonamiento puede hacerse en relación al artículo 10.3, al que luego nos referimos, cuando remite al marco multilateral la determinación de la intensidad de la protección en este segundo nivel de protección de cada uno de los servicios previstos en el Catálogo. Ese acuerdo multilateral condiciona, ciertamente, la suscripción del convenio bilateral, pero no obliga a la CA que puede, como se ha dicho en el texto, no incorporarse a ese segundo nivel de protección.

de en el espacio competencial autonómico sino que se mantiene en el ámbito de la colaboración voluntaria, aunque imponiendo condiciones que, acaso, pueden dificultar el acuerdo.

Los instrumentos de cooperación que lo hacen efectivo son los convenios de colaboración. Es la técnica de colaboración bilateral que permite fijar los mecanismos concretos de acción compartida en la gestión y la prestación de servicios. El convenio de colaboración no es un mero acuerdo político. Es vinculante para las partes y tiene efectos jurídicos, esto es, puede exigirse jurisdiccionalmente el cumplimiento de su contenido (art. 8.2 Ley 30/1992), aunque carece de valor normativo. En materia de asistencia social son habituales los convenios de colaboración con el Estado a través de los cuales éste financia actuaciones autonómicas, esto es, la asistencia social es una competencia exclusiva autonómica que, en la práctica ha sido financiada siquiera parcialmente por el Estado. La mayoría de los convenios de colaboración suscritos por el Estado con las CCAA se refieren a la materia asistencia social y pretenden la financiación estatal de programas de las CCAA, esto es, funcionan en realidad como un instrumento para transferir fondos, complementando la financiación de éstas en ámbitos de su competencia exclusiva. Ya hemos advertido la existencia de un fondo anual del Estado en los años 2005 y 2006 para la atención a las situaciones de dependencia cuyo reparto se produce en la Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales y se plasma en convenios bilaterales. Es un modelo de actuación que tiene un cierto carácter coyuntural. Se vincula a la aparición de nuevas necesidades sociales que, como sabemos, deben ser atendidas por las CCAA en virtud de su competencia exclusiva en «asistencia social» y conlleva una importante sobrecarga financiera.³⁰ No es un sistema adecuado, sobre todo cuando se realiza al margen de un plan o programa de actuación acordado entre ambas administraciones. Ocurre que en la atención a las situaciones de dependencia, la Ley 39/2006 ha planteado una forma de actuación distinta, que tiene un carácter estructural y sistemático: el Estado financia las condiciones básicas que garantizan la igualdad ex art. 149.1.1 CE, como nivel mínimo de protección, fijando anualmente los recursos económicos en los presupuestos generales del estado (art. 9.2) y, para complementar ese nivel básico, plantea la posibilidad de suscribir convenios de colaboración con las distintas CCAA, con determinadas condiciones económicas para garantizar la contribución también de las respectivas CCAA. De esta forma, se pretende racionalizar este proceso, superando la lógica de la aportación de fondos a través de convenios, con el debate sobre el spending power estatal e incluso la posible inconstitucionalidad de los intentos estatales de intervenir en el reparto de fondos a través de la financiación condicionada. En este modelo, el Estado se encarga de financiar completamente las prestaciones básicas y en aquellos ámbitos en los que carece de competencias, la aportación de fondos se vincula a la suscripción de un acuerdo en unas condiciones económicas que ha previsto la propia Ley.³¹

30. De la incidencia en esta situación de la abrupta irrupción del fenómeno de la inmigración en España y las necesidades de asistencia social a ella aparejada me he ocupado en «Las funciones y las competencias de las CCAA en inmigración», en E. AJA, J.A. MONTILLA, E. ROIG (Coord.), *Las comunidades autónomas y la inmigración*, Tirant lo Blanch-Institut de Dret Public, Valencia, 2006, pp. 23-77.

31. Y conforme a otras condiciones prestacionales determinadas en el marco multilateral.

En abstracto, parece un modelo válido para consolidar un ámbito importante de protección en el constitucionalismo social cual es la atención a las situaciones de dependencia. Sin duda, existe una vía alternativa, no coyuntural como los convenios para la aportación de fondos, cual es el reconocimiento de mayor autonomía financiera a las CCAA, para que puedan atender a las nuevas necesidades sociales o a su conversión en derechos invocables. Sin embargo, no se trata sólo de contar con una financiación adecuada para los distintos programas de acción social generadores de derechos sino, esencialmente, de garantizar la igualdad básica de todos los españoles en el ejercicio de este derecho subjetivo de prestación.

Desde esta perspectiva, la Ley nos aporta una estructura lógica de las relaciones de colaboración. La clave radica en la garantía del carácter voluntario de las actuaciones que condicionan el espacio competencial autonómico. En este sentido, debe garantizarse que las CCAA puedan decidir no participar en este segundo nivel y configurar su propio sistema autonómico adicional en todo lo que exceda el contenido mínimo común. El Estado oferta un modelo de colaboración a cambio de participar en su financiación, teniendo presente que carece de competencias más allá de ese contenido mínimo.

b) Finalmente, debemos referirnos al Consejo Territorial del SAAD, creado por la Ley como «instrumento de cooperación para la articulación del Sistema» (art. 8.1). El Consejo es seguramente la pieza más compleja de ese Sistema, pues el repaso a su configuración y a las funciones que la Ley le atribuye dificulta la fijación de su naturaleza. No puede asimilarse a las conferencias sectoriales pues la Ley lo configura expresamente con rasgos singulares, como ocurre con la CARCE (Ley 2/1997) o el Consejo Superior de Política de Inmigración (LO 4/2000). Conforme a los acuerdos adoptados en su reunión constitutiva está compuesto por 11 representantes del Gobierno, además del ministro competente; 17 de las comunidades autónomas, 2 de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla y otros 2 por la Federación Española de Municipios y Provincias. Pero, acaso lo más novedoso, al margen de esta participación de los entes locales, ya advertida en el Consejo Superior de Política de Inmigración, es que las decisiones se adoptan por doble mayoría: mayoría simple de los participantes y mayoría de las CCAA. Esta decisión supone, por un lado, separarse del procedimiento de toma de decisiones en las conferencias sectoriales que, en virtud del carácter que le atribuye la STC 76/1983/14, exige el acuerdo para quedar vinculado por la decisión;³² y, por otro, reforzar la posición de las CCAA en cuanto pueden bloquear la decisión al exigirse el apoyo de la mayoría de ellas.

32. En virtud de esta doctrina, señala el artículo 176.2 de la LO 6/2006, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña que «La Generalitat no queda vinculada por las decisiones adoptadas en el marco de los mecanismos multilaterales de colaboración voluntaria con el Estado y con otras comunidades autónomas respecto a las cuales no haya manifestado su acuerdo». En otro lugar, he criticado este precepto en cuanto dificulta la necesaria flexibilidad de la multilateralidad en las relaciones de colaboración que impone el funcionamiento federal del Estado autonómico. Cfr. «Apuntes sobre colaboración y participación en el Estado autonómico. A propósito de la propuesta de reforma del Estatuto de Cataluña», *REAF*, 1, 2005, pp. 140-141.

La cuestión nodal a plantear es si este nuevo foro permanente de relación entre las distintas administraciones, legalmente configurado, es un órgano de coordinación, como modalidad de colaboración voluntaria con carácter deliberante y consultivo, o un órgano coordinador que permite la participación autonómica en el espacio competencial del Estado, de forma que pueda imponerse desde éste una determinada relación. Lógicamente, el carácter de órgano coordinador sólo resultaría aplicable al espacio competencial del Estado, esto es, sólo en lo que alcanza la competencia estatal podría el Estado habilitar la participación autonómica. Traspasando ese espacio, sólo puede presentarse como lugar de encuentro para la colaboración voluntaria, en el que se adoptan acuerdos, sin vincular a las respectivas CCAA, salvo con su aquiescencia expresa y bilateral, al hallarnos en su espacio competencial. Por ello, en ese ámbito su actuación tiene un carácter voluntario, esto es, no pueden derivarse imposiciones por parte del Estado.

Esa doble función se corresponde, por tanto, con los dos niveles de protección. En el primer nivel, el Consejo Territorial faculta la participación autonómica en el ámbito decisional del Estado; en el nivel ampliado, es el lugar de encuentro para suscribir los convenios bilaterales en los que se sustenta. Los artículos 9 y 10 de la Ley 39/2006 responden a ese esquema. Según el artículo 9, el Gobierno determina el nivel mínimo de protección garantizado para cada uno de los beneficiarios del Sistema, «oído el Consejo Territorial». Por tanto, su actuación se ciñe al derecho de audiencia; participa en el proceso de decisión pero con un carácter no vinculante. Estamos ante un supuesto de participación autonómica en una decisión estatal, más allá del reparto competencial, por el interés específico que las CCAA tienen en el asunto. Es una forma de ejercicio competencial apenas impulsada en España, con la excepción notable de la participación autonómica en el fijación del contingente de trabajadores extranjeros prevista en la LO 4/2000, pero que tendrá un desarrollo importante en los próximos años por la previsión de diversos procedimientos participados en los nuevos estatutos de autonomía.³³

Por otro lado, el artículo 10 explica que en el seno del Consejo Territorial el Estado y las CCAA «acordarán el marco de cooperación administrativa que se desarrollará mediante los correspondientes convenios entre la Administración General del Estado y cada una de las CCAA», esto es, constituye el marco para la colaboración voluntaria plasmada en convenios bilaterales pues en este ámbito, de competencia autonómica, ni el Estado ni la CA pueden sentirse vinculados si no es de manera voluntaria. Incluso, como ya hemos advertido, se determina la intensidad de la protección de cada uno de los servicios previstos en el catálogo, con lo que se condiciona el acuerdo desde la propia Ley. Sin embargo, ello no empece el carácter voluntario del acuerdo. Ese acuerdo multilateral puede ser plasmado en el correspondiente convenio bilateral, o simplemente no hacerse, de forma que no se hace efectivo ese nivel complementario o ampliado de protección. Por tanto, el acuerdo del Consejo Territorial no conlleva obligación alguna para la CA de firmar estos convenios de colaboración. En definitiva, en el nivel incrementado de protección, este lugar de encuentro es adecuado para la bús-

33. Un repaso a estos procedimientos en el Estatuto de Andalucía he efectuado en F. BALAGUER, G. CAMARA, J.A. MONTILLA, A. RODRIGUEZ, A. RUIZ, *El nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía*, Tecnos, Madrid, 2007.

queda o creación de instrumentos de colaboración,³⁴ que permitan articular la actuación, sin alterar la titularidad y el ejercicio de las competencias propias de los entes en relación (STC 194/2004/9), aunque condicionado por las previsiones legales de adecuación a las decisiones multilaterales del Consejo, si se decide suscribir el acuerdo.

Con lo dicho hasta aquí, el Consejo Territorial del SAAD se configura como un órgano híbrido de participación autonómica en el espacio competencial del Estado y colaboración voluntaria más allá de ese espacio competencial. Sin embargo, no podemos soslayar el reconocimiento en la Ley de otras funciones más controvertidas, pues, por un lado, son actuaciones cuyo sustento competencial en las posiciones jurídicas fundamentales que habilita el art. 149.1.1 CE resulta discutible, y, por otro lado, el Estado atribuye a las CCAA capacidad de decisión política a través del Consejo Territorial, más allá de la simple audiencia, pues esa decisión, que formalmente corresponde al Estado, exige el apoyo de más de la mitad de las CCAA. Son los supuestos, por ejemplo, de las condiciones específicas de acceso a las prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar (18.1) o de asistencia personal (19); de la determinación de los criterios comunes de composición y actuación de los órganos de valoración de las CCAA (art. 27.1) o de los criterios comunes de acreditación de centros y planes de calidad del Sistema (34.2). Lo que interesa reseñar es que la aparente extensión del alcance del art. 149.1.1 CE al regular el marco organizativo y las características de los servicios y prestaciones del Sistema pretende ser *compensada* con la intervención autonómica al atribuir la decisión al Consejo Territorial. En las zonas de sombra, se habilita la participación autonómica de forma multilateral a través del Consejo Territorial, convirtiéndose, en la práctica, en una tarea compartida. Es una propuesta que tiene más justificación lógica que encaje competencial pues si se considera que una determinada actuación no forma parte de las posiciones jurídicas fundamentales, compete a las CCAA, y no puede ser derivada por una ley estatal al Consejo Territorial, por mucho que estén representadas en él las CCAA, e incluso se les reconozca capacidad de decisión política. Estas tareas comunes (*Gemeinschaftsaufgaben*) no están previstas en nuestro ordenamiento.³⁵ Por ello, el procedimiento previsto en la Ley sólo resulta posible si cuenta con el acuerdo de todas las CCAA, de forma que este consenso político-territorial impida la judicialización de la actuación compartida propuesta en la Ley. Sólo el acuerdo político puede garantizar un modelo de actuación basado en una extensión del alcance competencial del art. 149.1.1 CE, a cambio de una mayor participación autonómi-

34. El Dictamen del Consejo Consultivo de Cataluña sobre la Ley establece una vinculación entre la actuación del Consejo Territorial y la firma de convenios que, a mi juicio, no puede extraerse del art. 10.1. Según el citado Dictamen cuando se dice que el marco de cooperación interadministrativa se acordará en el Consejo Territorial y se desarrollará después mediante convenios «se condiciona la actividad voluntaria de la firma de convenios a las decisiones obligatorias del Consejo Territorial». Sin embargo, no se establece de forma alguna la obligación de la CA para que suscriba estos convenios.

35. Según el artículo 91 a 2 de la Constitución alemana, «las tareas comunes serán precisadas mediante ley federal necesitada del asentimiento del Consejo Federal. La Ley deberá contener los principios generales para su ejecución».

ca a través del Consejo Territorial en un Sistema que, en ese nivel básico, financia totalmente el Estado.

En estas circunstancias, se advierten las consecuencias negativas de la ausencia de una cámara de representación territorial, no sólo desde una perspectiva competencial sino institucional, reconociendo una auténtica representación de los intereses autonómicos. En un órgano de producción normativa estatal, con intervención efectiva de las CCAA, podría alcanzarse un acuerdo efectivo entre todas las CCAA para la puesta en funcionamiento de un Sistema compartido que garantice un nivel mínimo igual de todos los españoles en el ejercicio del derecho a la autonomía y la atención de la dependencia y sus cauces de ampliación, aménorando el riesgo de judicialización.

Conclusiones

Ciertamente, la Ley 39/2006 es una ley innovadora desde la perspectiva competencial, por lo que su encaje no está exento de problemas. Podemos limitarnos a advertir la dificultad de incluir los contenidos que regula en el ámbito de actuación normativa que permite el título competencial en el que se sustenta: el art. 149.1.1 CE. No obstante, nos ha interesado más destacar las novedades que plantea. La primera se refiere, lógicamente, al título competencial utilizado como fundamento para su aprobación. Es la segunda vez que en los últimos años se aprueba una ley con el art. 149.1.1 como título habilitante para garantizar la igualdad básica en el ejercicio de derechos prestacionales. Puede pensarse en un reflejo centralista del legislador estatal, queriendo invadir el espacio competencial autonómico. Sin embargo, el fenómeno es más complejo. Resulta que el reconocimiento de nuevos derechos sociales impone un cierto tratamiento uniforme por parte del Estado, para garantizar un nivel mínimo a todos los españoles, más allá de la voluntad política o las condiciones financieras de la comunidad autónoma en la que residan. El art. 149.1.1 CE es el único título competencial del Estado que puede cumplir esta función, aún con su carácter limitado. En todo caso, las posiciones jurídicas tienen un mayor alcance en los derechos de prestación pues en ellos no resulta suficiente la obligación de comportamiento sino que existe una obligación de resultado. Esa obligación de resultado incorporada a las posiciones jurídicas fundamentales cruza transversalmente la Ley 39/2006.

Pero, no sólo resulta novedosa la utilización del art. 149.1.1 CE como sustento competencial de la Ley. También es reseñable el tratamiento de las relaciones de colaboración. Más allá del nivel básico de protección de las situaciones de dependencia, financiado por el Estado, prevé la Ley la posibilidad de acordar con las CCAA un nivel ampliado de protección. La propuesta ofrece una respuesta formalizada a un fenómeno conocido y que, más pronto que tarde, deberá perder su carácter coyuntural: la participación del Estado en la financiación de la acción social de las CCAA en ejercicio de sus competencias exclusivas. Lo trascendente en este punto es que la Ley 39/2006 no obliga a la suscripción de convenios para configurar el nivel ampliado de protección, sino que abre la posibilidad de acordarlos e impone condiciones financieras y procedimentales al Estado para que pueda suscribirlos. En cualquier caso, se garantiza ese carácter volunta-

rio de forma que si no se alcanza ese acuerdo bilateral, no existirá ese segundo nivel compartido de protección y se pasará directamente al tercero: las medidas adicionales de protección establecidas unilateralmente por las CCAA.

Finalmente, nos hemos detenido en el Consejo Territorial del Sistema de Ayuda y Atención a la Dependencia pues, más allá de su importancia en la estructura de la Ley, su análisis denota las dificultades de esta propuesta legislativa en un Estado autonómico que, al menos hasta aquí, ha sido más de yuxtaposición y conflicto que de colaboración. El Consejo cumple funciones como cauce de participación autonómica en las decisiones del Estado y como marco para la colaboración voluntaria del Estado con las CCAA. Sin embargo, más allá de esto, la Ley le atribuye funciones decisorias cuyo encaje en las posiciones jurídicas fundamentales resulta discutible. Son trasladadas al Consejo para que se adopten con la relevante intervención de las CCAA, al exigirse el apoyo de la mayoría de éstas. Sin embargo, si una determinada actuación no puede encuadrarse en las posiciones jurídicas fundamentales es competencia autonómica y una ley del Estado no puede derivarla a un órgano multilateral de colaboración. Son previsiones que reflejan la voluntad de acuerdo, de desarrollo concertado del Sistema previsto en la Ley. Sin embargo, para que este modelo funcione es necesario el acuerdo de los actores territoriales, esto es, que las CCAA acepten la limitación de sus facultades competenciales que puede suponer, a cambio de la capacidad de decisión material y la garantía de una financiación adecuada a través del Estado. En estas circunstancias hemos lamentado la ausencia de una cámara de representación territorial en la que los actores territoriales hubieran podido acordar una Ley de estas características a partir de un título competencial *débil* por parte del Estado: una garantía institucionalizada de los derechos sociales, con un mínimo común financiado por el Estado, un nivel ampliado, que puede ser coordinado por el Estado con las CCAA, y un nivel adicional de protección por parte de las CCAA. Porque, más allá del debate competencial, la Ley 39/2006 fortalece los dos pilares del Estado autonómico: la cohesión, no sólo territorial, sino también social, en cuanto refuerza la posición jurídica de «sujetos débiles», y la lealtad entre los distintos actores, necesaria para su adecuada aplicación.

BALANCE DE LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS TRAS LA REFORMA DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

Joaquín Tornos

Las reformas estatutarias ya aprobadas, así como las que están en curso siguiendo la estela del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, introducen cambios significativos en el modelo de distribución competencial.

Con el objetivo general de ampliar y garantizar el autogobierno de la comunidad autónoma los textos estatutarios establecen la definición de los tipos funcionales de competencia (exclusiva, compartida, ejecutiva), y llevan a cabo un desarrollo pormenorizado de las materias que se asumen como competencias propias. En este nuevo listado de materias se precisa el contenido sustantivo de cada materia (así, por ejemplo, qué sectores de la realidad se deben entender incluidos dentro de la materia comercio interior) y se ubican estos diversos sectores, o submaterias, dentro de los diversos ámbitos funcionales como parte de una competencia exclusiva, compartida o ejecutiva.

Este nuevo contenido de los Estatutos ha suscitado un amplio debate centrado principalmente en la discusión acerca de la constitucionalidad de los nuevos textos.

No es nuestro objetivo terciar en esta polémica. La impugnación del Estatuto catalán, que incide especialmente en el tema competencial, permitirá al Tribunal Constitucional pronunciarse sobre esta cuestión.

Si nos interesa, en cambio, realizar un primer balance sobre el nuevo sistema de distribución de competencias, tomando como parámetro de referencia los Estatutos de Autonomía de Cataluña y Andalucía, en la medida en que ya disponemos de sus textos definitivos. El Estatuto de la Comunidad Valenciana, el primero que se aprobó dentro del proceso actual de reformas estatutarias, al mantener el esquema anterior no aporta sobre esta cuestión novedades significativas.

La reflexión que llevamos a cabo a continuación agrupa los principales problemas que a nuestro juicio plantea el nuevo modelo de distribución de competencias en nueve puntos.

***Primero.* Una reforma que se introduce en un sistema ya desarrollado. El papel de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional**

El nuevo proceso de reformas estatutarias se proyecta sobre un sistema o modelo de organización territorial ya construido. A partir de un texto constitucional que dice poco sobre la organización territorial del Estado (no entraremos ahora en la polémica sobre la desconstitucionalización o no de la organización territo-

rial), lo cierto es que los textos estatutarios inicialmente aprobados, la jurisprudencia constitucional y la doctrina llegaron a conformar un modelo de organización territorial que hemos dado en llamar «Estado de las Autonomías».

En el momento de plantear la reforma de aquellos estatutos podía cuestionarse el modelo creado, pero lo cierto era que existía un modelo de organización territorial que había permitido una amplia descentralización (seguramente más administrativa que política).

Los nuevos estatutos tienen como uno de sus objetivos centrales el aumentar el nivel de autogobierno y establecer mecanismos jurídicos de defensa de las competencias propias más eficaces. Como primera cuestión a destacar, debe señalarse que al tratar de establecer este nuevo marco competencial los nuevos estatutos irrumpen en un ordenamiento ya consolidado e interpretado, lo que nos sitúa ante tres problemas generales de índole diversa.

En primer lugar, la existencia de un ordenamiento que podemos calificar de «completo» obliga a determinar cuál va a ser la incidencia de los nuevos estatutos en la legislación anterior, la estatal y la autonómica.

Por lo que se refiere a la legislación estatal no parece que los estatutos, leyes con un ámbito territorial limitado, puedan afectar a la validez de las leyes estatales previas. La relación entre el estatuto y la ley estatal se ordena en base al principio de competencia. Por ello el estatuto desplazará la eficacia de la ley estatal en su ámbito territorial. La ley estatal podrá desaparecer del ordenamiento cuando ya no tenga territorio sobre el que aplicarse. Pero lo que no parece tan claro es que el Estado deba proceder a modificar leyes que siguen siendo válidas para una parte del territorio del Estado.

Consecuentemente es la comunidad autónoma la que debe proceder a desarrollar su estatuto y a través del ejercicio de su nueva potestad legislativa proceder a desplazar de su territorio la aplicación de la ley estatal.

Esta última apreciación nos lleva a la segunda cuestión que queríamos plantear. El legislador autonómico se encontrará en muchos supuestos en la situación de tener que aprobar leyes de desarrollo de normas básicas estatales que fueron dictadas sobre otros parámetros. Es decir, el Estado no habrá dictado nuevas leyes de bases adecuadas a la reforma estatutaria, lo que significa que de hecho no existen las leyes de bases que deben encauzar la ley de desarrollo autonómica.

En esta situación ¿debe el legislador autonómico esperar a que el legislador estatal defina de nuevo lo básico, atendiendo a la nueva concepción estatutaria de esta función (ya hemos apuntado que la ley estatal anterior sigue siendo válida), para aprobar su legislación de desarrollo, o puede el legislador autonómico interpretar qué es lo básico según su estatuto y proceder en consecuencia a dictar la ley de desarrollo?

Creemos que, de acuerdo con la doctrina ya elaborada en el momento de aprobación de los primeros estatutos de autonomía, tampoco ahora debe condicionarse el ejercicio de la competencia autonómica al hecho de que el legislador estatal dicte una nueva legislación básica.

Ahora bien, en la actualidad el legislador autonómico se encontrará en la práctica totalidad de supuestos con leyes estatales que ya han definido lo básico, pudiendo incluso haber sido en ocasiones refrendadas por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. El legislador autonómico deducirá lo básico no de leyes preconstitucionales, sino de leyes dictadas como normas básicas. En su función de interpretar qué es lo básico de acuerdo con el nuevo estatuto se deberá tener en cuenta la nueva categorización estatutaria de esta función y la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el contenido material de lo básico. Y esta es una tarea compleja y susceptible de ser cuestionada.

Por último, debe establecerse un criterio general acerca de cual es el valor que debe reconocerse a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

Si la Constitución es lo que el Tribunal Constitucional ha dicho, la interpretación sobre el alcance de los nuevos estatutos de autonomía deberá someterse a la doctrina del Tribunal. Pero si se admite que la doctrina del Tribunal es la interpretación del bloque de constitucionalidad, formado por la Constitución y los estatutos, deberá también admitirse que la modificación del bloque de la constitucionalidad en uno de sus elementos puede forzar un cambio en la doctrina del Tribunal, ya que su doctrina deberá pasar a asentarse sobre un nuevo texto.

Por ello, al determinar el valor de la jurisprudencia constitucional deberá diferenciarse si la misma tuvo como objeto exclusivo el texto de la Constitución, fijando su interpretación (aunque también en este caso cabría modificar la doctrina previa), o si se proyecta sobre el conjunto Constitución – estatuto de autonomía. En este segundo caso la modificación del estatuto permite actuar sin sujeción a la doctrina del Tribunal, hasta tanto no se lleve a cabo, en su caso, una nueva doctrina que aplique el nuevo marco legal.

***Segundo.* La naturaleza singular del estatuto de autonomía. Su incidencia en su cometido de asunción de competencias**

El estatuto de autonomía es, formalmente, una ley orgánica, pero no puede equipararse al resto de leyes orgánicas ni por su procedimiento de elaboración y modificación, ni por su contenido. Por otra parte el estatuto es la ley institucional básica de la comunidad autónoma que en su día se creó precisamente mediante la aprobación el estatuto.

Los cometidos que la Constitución atribuye al estatuto explican la singularidad de esta norma. El estatuto crea la comunidad autónoma y establece su ámbito competencial dentro del marco fijado por el artículo 149,1 CE. Es una norma que no se limita a establecer la organización y funcionamiento de un ente descentralizado (si fuera así podría aprobarse por la comunidad autónoma con un simple voto de ratificación estatal). Al incidir en la organización territorial general del Estado (determina cuantas comunidades autónomas existen y las competencias estatales por vía negativa, ya que lo que no asume como competencia propia regresa al Estado) se exige que su contenido sea determinado por el acuerdo del Congreso y los representantes de la asamblea parlamentaria de la comunidad que propone el estatuto.

Esta particular naturaleza de los estatutos fue puesta de relieve por el Tribunal Constitucional en la decisiva Sentencia de la LOAPA (76/1983). El Tribunal resaltó al máximo la posición de los estatutos prohibiendo que las leyes del Estado se interpusieran entre ellos y la Constitución, salvo cuando ella misma establece una reserva específica, como sucede con la LOPJ y con la LOFCA. Los estatutos asumieron así un papel semejante y a la vez mucho más importante del que tienen las Constituciones de los estados miembros de una federación, dentro de un sustancial parecido de su función, en cuanto norma institucional básica de la CA, norma fundante del ordenamiento autonómico, a partir de y por mandato de la Constitución.

Por tanto, no puede negarse al estatuto la función constitucional de determinar las competencias de la comunidad autónoma, con el único límite de la Constitución o las leyes competenciales previstas en la propia Constitución. Por otro lado, no puede desconocerse que si bien el estatuto establece el marco competencial de una determinada comunidad autónoma, la norma estatutaria es una ley estatal, aprobada en el Congreso de los Diputados y no impuesta por un parlamento autonómico. El órgano de expresión de la soberanía nacional española es el que ha establecido el alcance competencial de los Estatutos de Cataluña y Andalucía, teniendo en consideración el conjunto de intereses de todos los ciudadanos españoles.

Tercero. Los nuevos estatutos amplían el ámbito competencial autonómico sin que se haya producido una modificación constitucional. Las razones de esta ampliación.

El hecho de situar la ampliación competencial como uno de los objetivos centrales de las reformas estatutarias puede ser cuestionado. Tras más de cinco lustros de desarrollo autonómico las comunidades autónomas han asumido a través de sus estatutos y sus reformas parciales un amplio conjunto de competencias que podría pensarse ha agotado ya el marco constitucional. Por tanto, el momento actual requeriría centrarse más en las tareas de ordenar el ejercicio compartido de estas competencias entre el Estado, comunidades autónomas y entes locales, que en tratar de asumir nuevos ámbitos competenciales para las comunidades autónomas.

Inicialmente se pensó que los estatutos habían operado como el negativo fotográfico de la Constitución asumiendo todo lo que ésta no asignó al Estado. Pero la experiencia de estos años de autonomía ha demostrado que no es así. De entrada, porque los estatutos renunciaron expresamente a ciertos aspectos de una competencia, como por ejemplo el derecho laboral aplicado al ámbito de la inmigración (11.2 del anterior EACat); o, para seguir con el mismo ejemplo, el desarrollo de una nueva problemática que requiere la intervención mayor de los poderes públicos hace surgir nuevas materias en su día no asumidas.

Una segunda forma de «ampliar» las competencias responde más bien a la finalidad de establecer mecanismos de garantía de los ámbitos competenciales propios. Se actúa así en aquellos aspectos que la experiencia ha mostrado como

negativos, especialmente en las competencias compartidas donde se considera que la legislación básica ha resultado en parte invasora de competencias autonómicas, o en los casos en que se ha abierto la posibilidad de una intervención de la CA subordinada a la estatal allí donde no existía, como en la elaboración de reglamentos normativos para la ejecución de la legislación estatal. En ambos casos puede distinguirse la intervención estatutaria mediante la ampliación de competencias realizada en virtud de una cláusula general (arts. 110, 111 y 112 EA Cat), y la delimitación operada en las concretas competencias (art. 116 y ss).

Resurge aquí el tema que antes apuntamos. Al reformar el sistema de distribución de competencias se plantea la cuestión sobre la validez de que un estatuto configure una competencia en contra de las doctrinas del TC. Dada la construcción del concepto de bloque de constitucionalidad depende de si la doctrina ha sido configurada únicamente a partir de la Constitución (tiene mayor potencia) o también con la concurrencia del estatuto de autonomía, porque al cambiar la dicción de éste puede cambiar la propia forma de la doctrina constitucional.

En esta perspectiva, tras 25 años de experiencia, con muchos aspectos positivos pero también críticas más o menos duras en torno a la distribución competencial (especialmente en la legislación básica del Estado), tal vez hubiera sido aconsejable una reforma de la Constitución que diera nuevas formas a las competencias más polémicas. Pero dada la ausencia de reforma constitucional, la reforma del estatuto de autonomía puede ser el cauce para mejorar la configuración de todas o algunas competencias siempre que no vulnere la distribución competencial realizada por la Constitución y siempre que realice la reforma limitada a la CA respectiva. Indirectamente, ésta repercutirá en la competencia estatal respecto a la misma CA, pero éste es el efecto indirecto ya conocido del bloque de constitucionalidad y no implica modificación ni mutación de la Constitución.

De hecho, las reformas estatutarias al regular de nuevo su ámbito competencial han llevado a cabo las siguientes actuaciones:

A) Asunción de nuevos ámbitos materiales. Se trata de asumir como competencia material propia determinados sectores de la realidad social no reservados al Estado en el artículo 149,1 CE y que en su día no fueron asumidos por el estatuto de autonomía, por lo que se convirtieron en competencias estatales por aplicación del artículo 149,3 CE. Así, podemos identificar los supuestos de las materias publicidad o seguridad privada (artículos 157 y 163 EAC).

B) Precisar el alcance material de un determinado concepto competencial, de forma que las submaterias que pueden formar parte del mismo quedarán incluidas dentro del concepto con el que se define la competencia autonómica.

Así, al definir como competencia exclusiva de la Generalidad de Cataluña la materia «comercio interior» (según el Estatuto de Autonomía de 1979) el precepto estatutario recurre a un concepto genérico de lo que deba entender por esta materia. La garantía de la competencia (el llamado «blindaje») se ha querido encontrar en la previsión jurídica del alcance material del concepto genérico, estableciendo en el nuevo precepto estatutario las submaterias que en todo caso engloba, y que no puede ser trasladadas a otros conceptos materiales.

Así, frente a la asunción competencial de la materia «comercio interior», el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña en su artículo 121 establece que es competencia de la Generalidad:

«Corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de comercio y ferias, que incluye la regulación de la actividad ferial no internacional y la ordenación administrativa de la actividad comercial, la cual a su vez incluye en todo caso:

a) La determinación de las condiciones administrativas para ejercerla, la de los lugares y los establecimientos donde se lleve a cabo y la ordenación administrativa del comercio electrónico o del comercio por cualquier otro medio.

b) La regulación administrativa de todas las modalidades de venta y formas de prestación de la actividad comercial, así como de las ventas promocionales y de la venta a pérdida.

c) La regulación de los horarios comerciales respetando en su ejercicio el principio constitucional de unidad de mercado.

d) La clasificación y la planificación territorial de los equipamientos comerciales y la regulación de los requisitos y del régimen de instalación, ampliación y cambio de actividad de los establecimientos.

e) El establecimiento y la ejecución de las normas y los estándares de calidad relacionados con la actividad comercial.

f) La adopción de medidas de policía administrativa con relación a la disciplina de mercado».

La materia comercio interior se ha desagregado en las submaterias que aparecen en las diferentes letras del precepto estatutario. Lo que se pretende, por ejemplo, es que ya no se pueda afirmar que los horarios comerciales forman parte de la ordenación general de la economía o que la regulación de la venta a pérdida es derecho mercantil.

C) Precisar la función que cabe ejercer en relación a cada materia, de forma que se evite convertir competencias exclusivas en compartidas o compartidas en ejecutivas.

En ocasiones la pérdida de autogobierno se produce por la reducción del alcance funcional de la competencia. En estos casos el estatuto trata de garantizar que las nuevas materias o submaterias queden ubicadas dentro de los títulos competenciales más favorables para el autogobierno. El recurso a la compartimentación de las materias generales mediante la nueva relación de submaterias ayuda a esta segunda finalidad del «blindaje». Así, la materia Cajas de Ahorro no siempre debe ser una materia compartida. Si se establecen submaterias puede diferenciarse entre lo que será un régimen de competencia compartida (la política monetaria), de lo que será un régimen de competencia exclusiva de la comunidad autónoma (organización de las Cajas de Ahorro). Así se hace en el artículo 120 del nuevo EAC.

Se hace patente de nuevo en este momento lo que antes apuntábamos en rela-

ción al valor de la doctrina del Tribunal Constitucional. El EAC de 1979 asumió como competencia exclusiva la materia comercio interior. El Tribunal Constitucional entendió que la submateria horarios comerciales formaba parte de la ordenación general de la economía y, por tanto, formaba parte de una competencia estatal. Ahora el nuevo EAC establece que la submateria horarios comerciales forma parte de la materia comercio interior que es competencia exclusiva de la comunidad autónoma. ¿Se ha modificado el bloque de la constitucionalidad? ¿Se impone un cambio en la doctrina del Tribunal Constitucional?

El recurso a esta técnica plantea algunos problemas. Por un lado el relativo a la petrificación, o interpretación a sensu contrario perjudicial para la comunidad autónoma (las submaterias no incluidas expresamente se entienden competencia del Estado) trata de salvarse con la referencia a que lo asumido lo es «en todo caso», es decir, que no es excluyente de otras submaterias que no quedan «blindadas», pero que en su caso podrá defenderse que también pertenecen al concepto material genérico y por tanto a la CCAA. Se mantiene por ello la inseguridad jurídica.

Por otro lado, esta técnica no impide la incidencia de los títulos horizontales estatales que seguirán actuando con la misma fuerza. Así, y volvemos al ejemplo anterior, si se entiende que la fijación de los horarios comerciales incide en la competencia estatal del artículo 149,1.13 CE, se podrá seguir defendiendo que los horarios comerciales deben ser fijados por el Estado. Lo que nos abre un nuevo problema ¿deberá entonces declararse la inconstitucionalidad del precepto estatutario?

El carácter más reglamentista del Estatuto impide que, en caso de conflicto competencial, el Tribunal Constitucional lo resuelva interpretando el alcance de la materia y reubicando la submateria en otro título competencial. Ello puede llevar a que se tenga que declarar la inconstitucionalidad del precepto estatutario. Es decir, si los horarios comerciales forman parte de la ordenación general de la economía, deberá afirmarse la inconstitucionalidad del artículo 121 del EAC.

Por último cabe plantear otro problema derivado de la nueva regulación competencial mediante el recurso a las submaterias. La interpretación acerca del alcance del contenido de una materia que se establece en un estatuto ¿debe entenderse que se traslada de forma automática a los otros estatutos o sólo afecta al texto estatutario que hace esta precisión? Es decir, si un nuevo estatuto de autonomía posterior al catalán no incluye la submateria «horarios comerciales» dentro de la materia comercio interior ¿significa que renuncia a esta competencia, o debe entenderse que la validez del Estatuto catalán conlleva que los horarios comerciales son en todo caso parte de la materia comercio interior, aunque no se asuma expresamente la submateria en el estatuto?

Cuarto. Las competencias «condicionadas»

El contenido de algunas competencias autonómicas está condicionado por la previa aprobación de leyes estatales orgánicas. Así ocurre en el caso de la competencia en materia de justicia y hacienda (LOPJ y LOFCA), y en el supuesto de

lo que podemos denominar «competencias de participación», esto es, la participación de la comunidad autónoma en órganos estatales regulados por leyes orgánicas (como el Tribunal Constitucional).

En este caso, la novedad que aportan los nuevos estatutos es que tratan de imponer determinados contenidos a las futuras leyes orgánicas o tratan de forzar el reconocimiento de la participación de la comunidad autónoma en órganos estatales.

Estas previsiones estatutarias suscitan en primer lugar la duda sobre si pueden formar parte del contenido estatutario, ya que no establecen competencias propias sino criterios dirigidos al legislador estatal. Lo que es evidente es que por el hecho de ser el estatuto una ley orgánica el mismo no puede ocupar los ámbitos materiales reservados a otras leyes orgánicas.

Si se admite la validez de estos preceptos se plantea entonces la cuestión relativa a su valor normativo. ¿Cómo resolver, en su caso, el conflicto que pueda darse entre el estatuto y la futura LOPJ?

En el mismo sentido ¿qué hacer en el caso de que la futura reforma de la LOTC no contemple la participación de la Generalidad de Cataluña en la designación de los miembros del Tribunal o la contemple de forma claramente insuficiente?

Por último ¿qué valor debe darse a la disposición adicional 12 del EAC que dice lo siguiente: «Las normas de la Ley Orgánica prevista en el apartado tercero del artículo 157 de la Constitución y las normas contenidas en el presente estatuto deben interpretarse armónicamente»? ¿Qué norma se armoniza con la otra, y quien armoniza?

Quinto. La definición de una tipología general de las competencias

Como ya apuntamos, una de las técnicas introducidas en los nuevos estatutos para tratar de garantizar un mayor nivel de autogobierno es la definición general de los tipos funcionales de competencia.

En la actualidad las categorías competenciales se han construido por el Tribunal Constitucional a partir de las muy vagas e imprecisas referencias constitucionales (la Constitución habla de competencias exclusivas, básicas, de normas básicas, de legislación básica y ejecutivas) y de algunas previsiones estatutarias. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional es la que ha perfilado el alcance de las diferentes competencias funcionales.

De nuevo puede cuestionarse que sea materia propia de los estatutos el establecer estos tipos funcionales. Pero a favor de esta regulación estatutaria pueden apuntarse algunos argumentos.

En primer lugar, el hecho de que la Constitución remite a los estatutos la determinación de su ámbito competencial (artículo 147,d.2 CE) sin que limite tal asunción a la asunción de los ámbitos materiales. Si la asunción implica asumir también la función, puede entenderse que es inherente a tal asunción definir pre-

viamente qué se entiende por la función que se asume. En segundo lugar la falta de categorización en la Constitución permite pensar que la norma más adecuada para cubrir este vacío es el estatuto, en tanto ley de carácter paccionado. En tercer lugar el hecho de que ya algunos estatutos (por ejemplo, los artículos 37.2 y 3 del Estatuto gallego) contenían la definición de alguna categoría, y en otros varios se vislumbraban rasgos de esta tendencia. Por último, y conectado con lo anterior, cabe entender que la construcción de la categoría general es el proceso de abstracción de la multiplicidad de regulaciones concretas. Es decir, podrían suprimirse estas definiciones y trasladarlas a todos los artículos de competencias, uno por uno, naturalmente con muchas repeticiones. La categoría general es consecuencia de un problema de técnica legislativa. En cuarto lugar, no puede olvidarse que los estatutos forman parte del bloque de constitucionalidad (artículo 28,1 LOTC), se presumen válidos y se imponen a las leyes ordinarias. Por tanto, parece lógico que les corresponda fijar el alcance de los tipos competenciales antes de que lo haga el legislador ordinario, sin perjuicio de que esta definición deba ser en todo caso acorde con la Constitución y susceptible de ser revisada por el Tribunal Constitucional. El estatuto cumple así la función de primer interprete de la Constitución mediante su concreción. Esta concreción debe ser a su vez cumplimiento de la Constitución.

En todo caso, lo que sí puede afirmarse es que la tipología general que se establezca en un estatuto tendrá sólo eficacia en su comunidad autónoma.

Sexto. Las competencias exclusivas

La máxima expresión del autogobierno es la titularidad de competencias exclusivas cuyo ejercicio permita definir políticas propias en ámbitos significativos de las relaciones sociales y económicas de la colectividad a la que sirve el gobierno autonómico.

Con la finalidad de garantizar estos ámbitos de libre decisión los estatutos han tratado de definir el alcance de lo que se configura como competencia exclusiva. Así, el EAC establece en su artículo 110 que «1) Corresponden a la Generalitat, en el ámbito de sus competencias exclusivas, de forma íntegra la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva. Corresponde únicamente a la Generalitat el ejercicio de estas potestades y funciones, mediante las cuales puede establecer políticas propias. 2) El derecho catalán, en materia de las competencias exclusivas de la Generalitat, es el derecho aplicable en su territorio con preferencia sobre cualquier otro».

Por su parte, el artículo 42,2.1 del Estatuto de Andalucía dispone que las competencias exclusivas «comprenden la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, íntegramente y sin perjuicio de las competencias atribuidas al Estado en la Constitución. En el ámbito de sus competencias exclusivas, el derecho andaluz es de aplicación preferente en su territorio sobre cualquier otro, teniendo en estos casos el derecho estatal carácter supletorio».

Los preceptos citados son muy similares. En ambos se trata de reforzar la idea de que en el caso de competencias exclusivas la comunidad autónoma asume

todas las funciones (legislación, reglamentación y ejecución) y la integridad de la materia, siendo el derecho autonómico preferente sobre el estatal. En el caso del EAC se añade que estas competencias deben permitir definir políticas propias. En lo exclusivo, pues, no hay compartimentación ni intervención estatal. En este sentido, una primera redacción del EAC añadía que la competencia exclusiva comportaba una regulación íntegra y «excluyente».

Más allá de la discusión acerca de si compete o no al estatuto de autonomía establecer las categorías generales, pueden avanzarse dos consideraciones teniendo en cuenta la redacción de los estatutos examinados. Por un lado la regulación estatutaria recoge los criterios establecidos por la doctrina del Tribunal Constitucional acerca de las competencias exclusivas. Por otro, si la definición de categorías generales en los nuevos estatutos de autonomía se mantiene en la misma línea del Estatuto catalán y andaluz, las diferentes regulaciones estatutarias de la tipología competencial, al mantener un contenido sustancialmente idéntico, no debería plantear problemas de disfuncionalidad y permitiría en su caso una aplicación uniforme.

Parece, pues, que los problemas no surgen en este momento de redacción de los nuevos estatutos.

Los problemas surgirán cuando deban resolverse los nuevos conflictos de competencia en relación a materias concretas que se definen como exclusivas. Será en este momento cuando se reproducirá el problema de la aparición de los títulos conexos y de los títulos horizontales. Y de nuevo en estos casos la virtualidad de las competencias exclusivas dependerá de lo que en cada caso resuelva el Tribunal Constitucional, si bien ahora deberá fundar su argumentación teniendo en cuenta un bloque de la constitucionalidad de diferente contenido.

Por último vemos como la rotundidad con la que los preceptos que establecen la definición genérica de la competencia exclusiva se refieren a su integridad queda rebajada en diversos preceptos competenciales con la recuperación de las cláusulas «sin perjuicio», aunque redactadas ahora de forma algo diversa.

En el caso del EAC estas cláusulas tienen ahora una formulación diferente (artículos 120,1, 125, 1; 128,1 o 159,1). En lugar de establecer que se atribuye la competencia exclusiva en materia de «...sin perjuicio de lo que establece el artículo 149,1..de la CE», se dice que se asume la competencia exclusiva en materia de «...respetando lo establecido por el Estado en el ejercicio de la competencia que le atribuye el artículo 149,1... de la CE».

De esta forma parece querer limitarse el alcance de la condición establecida al carácter exclusivo de la competencia. La exclusividad no se condiciona a lo que pueda establecer el Estado en ejercicio de su competencia también exclusiva en otro ámbito material o título horizontal. Ahora se establece que la comunidad autónoma en el ejercicio de su competencia exclusiva deberá respetar lo que establezca el Estado en ejercicio de su competencia. La competencia estatal no configura la competencia exclusiva autonómica. Lo que se reconoce es que en el ejercicio de una competencia exclusiva (la autonómica) debe respetarse el ejercicio de otras competencias exclusivas (las estatales). Criterio que también debe jugar en la otra dirección.

Séptimo. Las competencias compartidas

El concepto de «lo básico» ha sido uno de los más polémicos en todo el proceso de desarrollo autonómico. Para las posiciones que podemos calificar de autonomistas la interpretación dada por el legislador estatal, y el Tribunal Constitucional, al concepto de lo básico, ha sido favorable al contenido de las competencias estatales y reductora del ámbito de decisión política autonómica. Esta interpretación ha dado lugar a un desarrollo material excesivo de lo básico y ha permitido con excesiva frecuencia que las bases se hayan formalizado a través de normas reglamentarias e incluso a través de simples actos. Es por esta razón que los estatutos tratan de acotar lo que puede entenderse por básico.

El EAC establece en su artículo 111 que «en las materias que el Estatuto atribuye a la Generalitat de forma compartida con el Estado, corresponden a la Generalitat la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, en el marco de las bases que fije el Estado como principios o mínimo común normativo en normas con rango de ley, excepto en los supuestos que se determinen de acuerdo con la Constitución y el presente Estatuto. En el ejercicio de estas competencias, la Generalitat puede establecer políticas propias. El Parlamento debe desarrollar y concretar a través de una ley aquellas previsiones básicas».

Por su parte, el EAnn. En su artículo 42,2,2 dispone que las competencias compartidas «comprenden la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, en el marco de las bases que fije el Estado en normas con rango de ley, excepto en los supuestos que se determinen de acuerdo con la Constitución. En el ejercicio de estas competencias, la comunidad autónoma puede establecer políticas propias».

En la redacción de ambos preceptos aparece una idea común: en el desarrollo de lo básico deben poder definirse políticas propias, lo básico no puede ahogar la competencia de desarrollo legislativo que corresponde a la comunidad autónoma.

Si atendemos a los matices diferenciales, importantes, que presentan las dos redacciones, creemos que el contenido del Estatuto catalán puede plantear mayores problemas.

El texto del estatuto que se aprobó por el Parlamento de Cataluña se refería a las bases del Estado como «principios, objetivos y estándares mínimos fijados por el Estado en normas con rango de ley» y también variaba la excepción porque se refería a los «casos que establezcan expresamente la Constitución y este Estatuto». La redacción finalmente aprobada dice que lo básico supone establecer «principios o mínimo común normativo» mediante norma con rango de ley, si bien ello será así «excepto en los supuestos que se determinen de acuerdo con la Constitución y el presente Estatuto».

La exigencia de rango formal y su excepción provienen directamente de la jurisprudencia constitucional. A partir de la STC 69/1988 el Tribunal Constitucional estableció como supuesto general que lo básico estaría contenido en leyes formales, salvo cuando éstas permitieran el desarrollo de reglamentos básicos expresamente o de forma fácilmente deducible. El cambio entre la dicción primera del texto estatutario y la definitiva parece claro: el primero solo autori-

zaba la excepción en «casos expresos» previstos por la Constitución y el Estatuto, que prácticamente no existen, mientras que el texto definitivo se refiere a «supuestos», es decir, categorías de casos y además no se exigen que este previstos en la Constitución y el Estatuto sino que de puedan deducir de acuerdo con las categorías generales que se contienen en los mismos.

La exigencia material de las bases pretendía en los dos textos el mismo objetivo aunque con palabras distintas: «principios, objetivos y estándares mínimos fijados por el Estado en normas con rango de ley» y «principios o mínimo común normativo en normas con rango de ley», en este caso con mayor proximidad a la terminología del propio TC, aunque el mínimo común normativo debe entenderse en sentido jurídico, y no lógico-matemático, con muchos matices.

Ciertamente el intento por reducir el alcance de lo básico permitía otras opciones. La primera consistiría en dejar de lado, o en segundo término, la definición material de las bases para ir a una forma de elaborar las leyes básicas que satisfaga a las CCAA, en general con su participación, bien en la forma de Senado alemán o con otra vía de participación equivalente. La segunda, menos radical, consiste en distinguir la profundidad de las bases (la densidad de la regulación básica, se dice a veces) según los sectores: más amplia en ordenación general de la economía, menos en sanidad, menos aún en educación, por poner un ejemplo.

Lo cierto es que, en vez de seguir alguna de estas otras vías se ha pretendido un objetivo general que probablemente no cambia mucho las cosas porque la regulación por principios difícilmente puede entenderse al pie de la letra (los principios del ordenamiento jurídico no son equivalentes a los que se utilizan en la regulación de materias sectoriales) y el mínimo común denominador ha permitido a la jurisprudencia constitucional interpretaciones de alcance muy diverso. Por su parte, la referencia a que las bases permitan la elaboración de políticas propias añade poco porque éstas no solo pueden existir en la legislación básica y su desarrollo, sino en cualquier sector en que la CA tenga alguna competencia, ya que las políticas no dependen necesariamente del rango de las normas.

Sin perjuicio de las novedades que incorporan las nuevas redacciones estatutarias, creemos por tanto que también en este caso la jurisprudencia del Tribunal Constitucional será determinante para concretar el verdadero alcance de la nueva definición de lo básico. El Tribunal Constitucional estará obligado a reformular su argumentario, pero la conclusión final puede ser la misma.

El EAC introduce otra novedad que puede ser conflictiva en su aplicación práctica. Con el fin de reforzar la idea de que lo básico ha de reducirse a normas de principios o a un mínimo común normativo que debe permitir definir y aplicar políticas propias, se establece un mandato imperativo a las instituciones catalanas: lo básico debe desarrollarse en todo caso por ley («el Parlamento debe desarrollar y concretar por medio de una ley las citadas disposiciones básicas»).

Esta regulación, rigurosa en su planteamiento formal, puede ser problemática si lo básico sigue conteniéndose en normas reglamentarias, ahora de acuerdo con la excepción que admite el propio artículo 111. El problema se planteará cuando normas básicas contenidas en leyes no principales o en reglamentos deban desarrollarse por ley autonómica ¿cómo excepcionar esta disfuncionalidad sin con-

trariar el estatuto que en este punto establece un mandato concreto? ¿cómo evitar el riesgo de que un reglamento de desarrollo de lo básico sea impugnado y declarado nulo por contravenir un mandato claro y preciso del estatuto?

Por último, en la regulación general de lo básico se encuentra a faltar una precisión general sobre el ejercicio de esta competencia estatal que los estatutos pudieran introducir. Se trata de la previsión de un plazo de entrada en vigor de los textos básicos con el fin de permitir la adaptación de la legislación de desarrollo autonómico al nuevo marco básico. El estatuto, al regular la competencia básica, podría haber establecido que la normativa básica debería incorporar en todo caso un plazo de entrada en vigor que tuviera en cuenta la necesidad de aprobar o adoptar la legislación autonómica de desarrollo.

Octavo. Las competencias ejecutivas

La categoría competencial del art. 149.1 que atribuye al Estado la legislación sobre una materia o un sector fue delimitada bastante pronto por la jurisprudencia constitucional (STC 18/1982) atribuyendo en estos casos al Estado la aprobación del reglamento ejecutivo de la ley o normativo y a la CA la aprobación, en su caso, del reglamento organizativo, así como la ejecución o gestión de la competencia. La razón principal del TC para dar al Estado la elaboración del reglamento ejecutivo de la ley fue la continuidad lógica en el derecho actual entre ley y reglamento (a menudo las leyes han sido impulsadas por el gobierno aunque su aprobación corresponde al Parlamento) y no ha encontrado una crítica tan fuerte en la doctrina como la suscitada por la teoría de las normas básicas.

El EAC en su artículo 112 establece que «corresponde a la Generalitat en el ámbito de sus competencias ejecutivas, la potestad reglamentaria, que comprende la aprobación de disposiciones para la ejecución de la normativa del Estado, así como la función ejecutiva, que en todo caso incluye la potestad de organización de su propia administración y, en general, todas aquellas funciones y actividades que el ordenamiento atribuye a la Administración pública».

Por su parte, el EAnd, en su artículo 42,2.3 dispone que las competencias ejecutivas «comprende la función ejecutiva que incluye la potestad de organización de su propia administración y, en general, aquellas funciones y actividades que el ordenamiento atribuye a la Administración pública y, cuando proceda, la aprobación de disposiciones reglamentarias para la ejecución de la normativa del Estado».

La propuesta inicial del Parlamento de Cataluña pretendía un cambio radical en la posición de la Generalitat ya que le otorgaba toda «la potestad reglamentaria, que comprende toda la aprobación de reglamentos de despliegue y la ejecución de la normativa del Estado dictada para establecer la ordenación general de la materia, y también la integridad de la función ejecutiva, que en todo caso incluye la potestad de organización de su propia administración, las actividades de planificación y programación, las facultades de intervención administrativa, la actividad registral, las potestades inspectoras y sancionadoras, la ejecución de las subvenciones y todas las demás funciones y actividades que el ordenamiento atribuye a la administración pública».

El texto definitivo dice que corresponde a la Generalitat, «la potestad reglamentaria, que comprende la aprobación de disposiciones para la ejecución de la normativa del Estado, así como la función ejecutiva... que incluye todas aquellas funciones que el ordenamiento atribuye a la administración pública». La diferencia estriba, por tanto, en la potestad de aprobar reglamentos ejecutivos de la ley, porque todo lo demás efectivamente corresponde a la Generalidad en ambos textos, aunque la redacción sea farragosa y exhaustiva en el primero y más liviana en el segundo. Mientras en el primero se cambiaba del Estado a la Generalitat la aprobación del reglamento ejecutivo de la ley en el segundo se mantiene, como ahora, en el Estado pero se añade la posibilidad de que la Generalitat dicte normas reglamentarias adicionales a las estatales («para la ejecución de la normativa del Estado»).

Aquí hay un cambio relativamente interesante y positivo porque pasa a segundo plano la distinción entre potestad reglamentaria normativa y organizativa, y se permite que la Generalitat apruebe reglamentos normativos, además de los organizativos, siempre que sean para ejecutar la normativa estatal, concurriendo previsiblemente dos reglamentos, uno del Estado para todo el territorio español y otro de la Generalitat que puede en su caso detallar más la regulación para el territorio catalán, tanto si es de naturaleza normativa como organizativa.

De nuevo el problema puede surgir en la relación entre las normas reglamentarias del Estado y la Generalitat cuando cambien el reglamento del Estado porque lógicamente han de adaptarse las normas de la Generalitat. La solución es que el plazo para su adaptación lo fije la propia norma en cada caso (con la ventaja de extender el plazo a la dificultad concreta de la adaptación), o que se establezca o de vaya consensuando un plazo general, por ejemplo, 6 meses, que tendría la ventaja de ser un tiempo conocido por todos. En cualquier caso, transcurrido el plazo (cualquiera que sea la forma adoptada) se entendería derogado el reglamento autonómico por el nuevo reglamento estatal.

Noveno. Las competencias con deseo de participación de la Generalitat

En el texto nuevo del Estatuto aparecen numerosas competencias en las que se proclama la participación de la Generalitat, mediante deferentes fórmulas:

Art. 117.2 (agua y obras hidráulicas) la Generalitat participa... «en la planificación y la programación de las obras de interés general» En el número siguiente, 117.3 «participa en la planificación hidrológica y en los órganos de gestión estatales de los recursos hídricos y de los aprovechamientos hidráulicos que pertenezcan a cuencas hidrográficas intercomunitarias».

134.2: «La Generalitat participa en entidades y organismos de ámbito estatal, europeo e internacional que tengan por objeto el desarrollo del deporte.» Lo mismo (134.4) para el tiempo libre.

135.2 «La Generalitat participa y colabora en la elaboración de las estadísticas de alcance supraautonómico»

140.4 (infraestructuras del transporte) «Corresponde a la Generalitat la parti-

«... participación en la planificación y la programación de puertos y aeropuertos de interés general...»

En estos y otros muchos artículos el Estatuto proclama la voluntad de la Generalitat de participar en órganos o procedimientos del Estado, dentro de competencias que son indudablemente del Estado, bien por su carácter supraautonómico o internacional. Como competencia del Estado, la norma habilitada para establecer en su caso una participación de las CCAA es lógicamente la correspondiente ley estatal, sin que pueda realizarlo por sí mismo el Estatuto, porque carece de competencia sobre las instituciones estatales. El Estatuto expresa por tanto un deseo, que en ocasiones parece sensato y otras menos, y que puede provocar rechazo por otras CCAA cuando no se tiene en cuenta la participación de otras CCAA igualmente afectadas.

En concreto, esto ha provocado la presentación por las CCAA de recursos contra el propio Estatuto, justamente por pretender interferir en una competencia general que también les afecta a ellas. Las CCAA de Aragón, Baleares y Comunidad Valenciana por el Archivo de la Corona de Aragón, por considerar que se trata de un archivo conjunto que el Estatuto desmiembra. La Comunidad Valenciana también, así como Murcia y La Rioja por las previsiones sobre los recursos hidráulicos.

En la inmensa mayoría de los numerosos preceptos que recogen este tipo de participación hay una referencia, a veces explícita y otras no, a la legislación del Estado que la organizará, y por tanto no existe ninguna voluntad de sustituir la competencia del Estado, pero no es menos cierto que el Estatuto carece de poder para obligar a la intervención y por tanto se limita a expresar un desideratum.

En ocasiones, la participación sí se concreta más al expresarse que consistirá en la emisión de un informe en el seno de procedimiento estatal, por ejemplo en el art. 133.3 (Energía) «La Generalitat participa mediante la emisión de un informe previo en el procedimiento de otorgamiento de las autorizaciones de las instalaciones de producción y transporte de energía que superen el territorio de Cataluña...» También requiere informe previo el art. 140.2 (calificación de un puerto de interés general de un puerto o aeropuerto situado en Cataluña) y algún otro.

Solo en algún caso excepcional, como el previsto en el art. 141.2 (Juego y espectáculos) se prevé que la autorización de nuevas modalidades de juego y apuestas de ámbito estatal requiere un informe previo «determinante» de la Generalitat y en este caso el efecto es, según la Disposición adicional segunda, que si el Estado no acoge el informe deberá motivar su posición ante la Comisión bilateral Generalitat-Estado. El art. 144.4 (medio ambiente y espacios naturales) introduce un supuesto ligeramente distinto porque la declaración de espacios naturales dotados de un régimen de protección estatal requiere el informe preceptivo de la propia Comisión Bilateral Generalitat-Estado, lo cual concede un veto a la Generalitat porque basta su posición contraria para que el informe no prospere.

TERCERA PARTE
PRINCIPALES RASGOS DE LA EVOLUCIÓN
DE LOS ESTADOS EUROPEOS COMPUESTOS
EN EL DERECHO COMPARADO EUROPEO DURANTE 2006

La reforma del federalismo

Significado general

El 1 de septiembre de 2006 entró en vigor la gran reforma del federalismo.¹ La reforma del federalismo prevé la mayor reasignación de competencias legislativas entre la Federación y los Estados federados desde la fundación de la República Federal de Alemania. Para algunas áreas específicas se han aprobado periodos transitorios de varios años de duración. El resultado es que se han ampliado las competencias federales en materia legislativa. Por el contrario, los Estados federados han recibido a su vez nuevas competencias legislativas en algunas materias. También hay cambios en los tipos de competencias legislativas. Además, el Gobierno federal y el Parlamento federal han visto reforzada su posición en el procedimiento legislativo, en detrimento del Consejo federal. En concreto, la reforma ha limitado la necesidad de aprobación por el Consejo federal para determinadas leyes.² Algunas competencias legislativas han sido devueltas a los Estados federados y se ha reforzado la autonomía administrativa de los Estados federados.

La reforma del federalismo es la transposición de los acuerdos del contrato de coalición de 18.11.2005, entre los partidos CDU/CSU y SPD, gobernantes en la gran coalición. El paquete legislativo incluye:

1. Una ley para la modificación de la Ley Fundamental
2. Una ley de acompañamiento de la reforma del federalismo.

* Traducción realizada por Alberto Risueño Fondevila, intérprete jurado de alemán.

1. Véase Rainer Holt Schneider/Walter Schön (editores), *Die Reform des Bundesstaates. Beiträge zur Arbeit der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung 2003/2004 und bis zum Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens 2006*, Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden 2007; Michael Borchard/Udo Margedant (editores), *Der deutsche Föderalismus im Reformprozess*, Zukunftsforum Politik n° 69 editado por la Fundación Konrad-Adenauer, St. Augustin 2006; Jörn Ipsen, *Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern nach der Föderalismusnovelle*, NJW 2006, pág. 2801 y ss.; Reinhard Müller, *Klare Trennung oder PingPong?*, Frankfurter Allgemeine Zeitung de 1.7.2006, pág. 6; Volker Kröning, *Bestehende föderale Ordnung überholt. Präsidiale Mahnung und Parteienverantwortung*, Recht und Politik 2006, pág. 9 y ss; Christian Waldhoff, *Reformperspektiven im Finanzrecht – ein Überblick*, Die Verwaltung, Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungswissenschaften 2006, pág. 155 y ss.

2. Véase art. 84 apdo. 1, 100 a apdo. 3, 4 Ley Fundamental.

3. Resoluciones de contenido político coincidente del Parlamento federal y del Consejo federal.

La Ley de acompañamiento contiene las modificaciones de la legislación ordinaria para la concreción y el desarrollo de las modificaciones de la Ley Fundamental. Las resoluciones incluyen aquellos textos de acompañamiento del contrato de coalición que no han sido traspuestos por la Ley de acompañamiento de la reforma del federalismo.

La Ley para la modificación de la Ley Fundamental modifica los art. 22, 23, 33, 52, 72, 73, 74, 74a, 75, 84, 85, 87c, 91a, 91b, 93, 98, 104a, 104b, 105, 107, 109, 125a, 125b, 125c, 143c. Es de fecha de 28 de agosto de 2006.³

La Ley de acompañamiento de la reforma del federalismo es de fecha de 5 de septiembre de 2006, publicada el 11 de septiembre de 2006.⁴

Los antecedentes

El 17 de octubre de 2003, el Parlamento federal y el Consejo federal habían acordado constituir la «Comisión del Parlamento federal y del Consejo federal para la modernización del orden federal». La presidencia compartida fue asumida por los políticos Edmund Stoiber (CSU) y Franz Müntefering (SPD). La comisión fracasó el 17 de diciembre de 2004. Como causa se indicaron las diferencias insuperables en la reordenación de las competencias en la política educativa. Pero las negociaciones en el seno de esta comisión fueron el punto de partida para la evolución subsiguiente. El 17 de marzo de 2005, Gerhard Schröder (SPD), en aquel entonces Canciller federal, el Ministro de Asuntos Exteriores Joschka Fischer (Bündnis 90/Die Grünen), Edmund Stoiber (Presidente de la CSU) y Angela Merkel (Presidenta de la CDU), acordaron retomar el proyecto de reforma. Sin embargo, se decidió esperar al resultado de las elecciones a Parlamento federal que habían sido convocadas en el ínterin.

En otoño de 2005, la gran coalición formada a resultas de la elecciones a Parlamento federal de 2005 acordó poner en marcha una modernización del orden federal en Alemania «partiendo de la base de los trabajos previos en la Comisión de Federalismo». Al contrato de coalición se le adjuntó un anexo con una propuesta detallada para las modificaciones constitucionales. Esta propuesta reprodujo de forma casi literal un documento que los dos presidentes de la Comisión de Federalismo habían elaborado en el curso de su actividad en tal comisión. El proyecto de ley para la modificación de la Ley Fundamental y el proyecto de ley de acompañamiento de la reforma del federalismo fueron presentadas, respectivamente, el 07.03.2006 en el Parlamento federal como proposiciones de ley conjuntas de los grupos parlamentarios de la CDU/CSU y del SPD.⁵ De una sesión celebrada en la Comisión Jurídica del Parlamento federal alemán y en la Comisión de

3. DO alemán I 2006, pág. 2034.

4. DO alemán I 2006, pág. 2098.

5. Documento parl. 16/813, Documento parl. 16/814

Asuntos Interiores del Consejo federal sobre la reforma del federalismo resultaron algunas modificaciones concretas en los proyectos de ley.

El 30 de junio de 2006, el Parlamento federal alemán aprobó tanto la Ley para la modificación de la Ley Fundamental como la Ley de acompañamiento de la reforma del federalismo con 428 votos a favor, 162 votos en contra y 3 abstenciones. El Consejo federal aprobó la reforma el 7 de julio de 2006 con 62 de 69 votos. El Estado federado de Mecklenburgo-Antepomerania rechazó el paquete legislativo, el Estado federado de Schleswig-Holstein se abstuvo. El presidente federal sancionó la Ley para la modificación de la Ley Fundamental el 28 de agosto de 2006 y el 31 de agosto de 2006 fue publicada en el Diario Oficial alemán. La Ley para la modificación de la Ley Fundamental entró en vigor el día después de su publicación, es decir, el 1 de septiembre de 2006. La Ley de acompañamiento de la reforma del federalismo fue sancionada por el Presidente federal el 5 de septiembre de 2006 y publicada en el Diario Oficial alemán el 11 de septiembre de 2006. Las partes más importantes de la Ley de acompañamiento de la reforma del federalismo entraron en vigor el día después de su publicación, es decir, el 12 de septiembre de 2006. Los art. 4 – 9, 11, 13, 20 y 21 de la Ley de acompañamiento de la reforma del federalismo entraron en vigor el 1 de enero de 2007. Los art. 21 y 13 de la Ley de acompañamiento de la reforma del federalismo, este último contiene la Ley de separación de funciones comunes mixtas y ayudas financieras, dejan de estar en vigor el 31 de diciembre de 2019.

Resumen de las modificaciones

El gran número de modificaciones en el sistema federal alemán se pueden reducir a una serie de puntos clave. A continuación se ofrece un resumen.⁶ Más adelante se exponen en este documento los detalles de la reforma.

A) La reforma del federalismo refuerza el poder de actuación del Parlamento federal. Ahora, la mayoría de la leyes federales son leyes de impugnación, es decir, el Consejo federal tiene derecho a formular impugnación frente a un proyecto de ley aprobado por el Parlamento federal. Tales leyes de impugnación no precisan de la aprobación expresa por el Consejo federal. En la regulación por ley federal del procedimiento administrativo o de la organización de la administración pública en la aplicación de leyes federales por los Estados federados según art. 84 apdo. 1 Ley Fundamental, los derechos de aprobación del Consejo federal han sido sustituidos por derechos de desviación de los Estados federados. Estos derechos de desviación existirán a partir de ahora en todas las nuevas leyes federales correspondientes y ya existen para las normas administrativas anteriores. Para las normativas de procedimiento administrativo ya aprobadas este derecho de desviación nacerá con cualquier modificación legal futura y a más tardar a partir del 31 de diciembre de 2008.

B) El art. 104a apdo. 4 Ley Fundamental (en adelante, LF) dispone que, en el

6. Véase también *Föderalismusreform. Übersicht über die wesentlichen Punkte*. www.cducsu.de/ablaud/foederalismusuebersicht060307pdf.

futuro, aquellas leyes federales que den lugar a importantes consecuencias financieras para los Estados federados necesitarán de la aprobación del Consejo federal. En total, la cuota de las leyes de aprobación es reducida a entre el 35 % y el 40 %. Antes de la reforma, cerca del 60 % de todas las leyes estaban sujetas al requisito de la aprobación por el Consejo federal.

C) En el futuro, las leyes federales ya no podrán asignar a las corporaciones locales funciones, es decir, gastos (art. 84 apdo. 1 párrafo 7 GG, 85 apdo. 1 párrafo 2 LF). En base a esta disposición, el Presidente federal ya ha denegado la sanción y publicación de una ley, la Ley de información al consumidor (Véase más abajo C.).

D) En materia educativa se han reforzado las competencias de los Estados federados. En el futuro, la Federación no podrá dictar normas marco para la educación universitaria. A cambio, la Federación ha recibido una nueva competencia legislativa concurrente para regular el acceso a las universidades y los títulos universitarios (art. 74 apdo. 1 n° 33 LF). Cuando la Federación haga uso de esta competencia legislativa, los Estados federados podrán desviarse de la normativa al amparo del art. 72 apdo. 3 n° 6 LF. Prácticamente se pone fin a la anterior función común mixta de construcción de universidades según art. 91b LF (antigua). En cambio se continúa con la promoción compartida de edificios de investigación en universidades, incluidos los equipamientos de gran tamaño. Para este cambio de régimen jurídico se aplican periodos transitorios. Los recursos destinados hasta ahora por la Federación a estos fines son transferidos a los Estados federados siguiendo una clave de reparto determinada.

E) Se regulan en mayor medida las ayudas financieras de la Federación a los Estados federados. La Federación podrá, en la medida en que la Ley Fundamental le atribuya competencias legislativas, conceder a los Estados federados ayudas financieras para inversiones especialmente importantes de los Estados federados y de los municipios así como de las mancomunidades de municipios que sean necesarias para contrarrestar una perturbación en el equilibrio económico general o para compensar la diferente capacidad económica en el territorio federal o para impulsar el crecimiento económico.

F) La reforma del federalismo limita el ejercicio de los derechos que le corresponden a la República Federal de Alemania como Estado miembro de la Unión Europea por un representante de los Estados federados, designado por el Consejo federal, a las materias de formación escolar, cultura y radiotelevisión.

G) La competencia en materia de régimen jurídico, la retribución y las pensiones de los magistrados y los funcionarios públicos de los Estados federados y de los municipios ha sido reasignada en mayor medida a los Estados federados.

H) A partir de ahora, la normativa en materia de función pública no sólo deberá ser regulada conforme a los principios tradicionales de la función pública de carrera sino que también debe ser desarrollada.

I) Los Estados federados reciben competencias legislativas nuevas, por ejemplo, en materia de derecho de reunión, ejecución penitenciaria, horarios comerciales, establecimientos de restauración y legislación de prensa.

J) La Federación recibe una competencia legislativa exclusiva para la defensa ante peligros provenientes del terrorismo internacional por la Oficina Federal de Investigación Criminal.

K) En materia medioambiental la Federación recibe una competencia legislativa concurrente en materia de protección de la naturaleza, la protección de los paisajes y los recursos hídricos.

L) Según art. 72 apdo. 3 LF se crea la competencia de los Estados federados para adoptar en algunas materias normativas que se desvíen de la legislación federal.

M) La Federación recibe una competencia legislativa exclusiva adicional en materia de empadronamiento y documentos de identidad y la defensa del patrimonio cultural alemán contra la exportación al extranjero. Se celebra un pacto de estabilidad nacional en cuyo marco y según el art. 109 apdo. 5 LF, las obligaciones de la República Federal de Alemania resultantes de actos jurídicos de la Comunidad Europea en base al art. 104 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y referentes al cumplimiento de la disciplina presupuestaria deberán ser cumplidas conjuntamente por la Federación y por los Estados federados. Las obligaciones de pago de sanciones son atribuidas según una clave de reparto determinada.

N) La Federación y los Estados federados soportarán según una clave de reparto determinada según el art. 104a apdo. 6 LF y de acuerdo con la distribución nacional interior de competencias y funciones las cargas resultantes de un incumplimiento de las obligaciones supranacionales o de derecho internacional público de Alemania.

O) La nueva redacción de los art. 23 apdo. 6 y art. 52 apdo. 3a LF debe mejorar la operatividad de la Ley Fundamental dentro de la Unión Europea.

P) En el art. 22 apdo. 1 LF se declara de forma expresa que Berlín es la capital de la República Federal de Alemania.

Aplazamiento de la reforma de la constitución financiera

La reforma de las relaciones financieras entre la Federación y los Estados federados será adaptada en una segunda fase de reforma a las nuevas condiciones marco.⁷ Mientras, ya se ha creado una comisión para los trabajos preparatorios de esta reforma, la Comisión de Federalismo II, que ya ha iniciado sus trabajos (véase más abajo B.).

Al menos, tras la reforma del federalismo ya hay en muchos aspectos una asignación más clara de la responsabilidad financiera. Las modificaciones en materia de constitución financiera persiguen los objetivos de la separación, de la clarificación de la responsabilidad y de la autonomía de actuación. Se reducen los supuestos de financiación mixta (art. 91a apdo. 1 n° 1 LF), se endurecen los requisitos para ayudas financieras (art. 104b LF), se refuerza la autonomía tri-

7. Acuerdo de coalición del 18 de noviembre de 2005 (BV. 1).

butaria regional (art. 105 apdo. 2a LF), en la Ley Fundamental se establece un pacto de estabilidad nacional (art. 109 apdo. 5 LF), se regula de forma expresa en la Ley Fundamental el reparto de cargas de la Federación y de los Estados federados en caso de incumplimiento de las obligaciones supranacionales o de derecho internacional público (art. 104a apdo. 6 LF).

Debido a las importantes diferencias estructurales entre los Estados federados se ha prescindido por el momento a suprimir completamente las financiaciones mixtas (de las funciones comunes mixtas y de las ayudas financieras). La supresión o modificación prevista de determinadas financiaciones mixtas debe responder a las nuevas necesidades y debe contribuir a la separación de las responsabilidades por funciones.

Funciones comunes mixtas

Debido a las diversas circunstancias y situaciones de desarrollo político económico y estructural en las diferentes partes del territorio federal se mantienen las funciones comunes mixtas para la mejora de la estructura económica regional, de la estructura agrícola y de la protección de costas. Además, a estas funciones comunes también le corresponde una importante función de coordinación en el contexto de la política estructural y de ayudas de la Unión Europea. La posibilidad de cooperación de la Federación y de los Estados federados, en parte reestructurada, se conserva en fomento de la investigación y, en materia educativa, en la evaluación de la educación.

Las reformas en detalle

A) Con su nuevo apartado 1 el art. 22 LF designa a Berlín expresamente como capital. A partir de ahora, el art. 22 apdo. 1 LF reza como sigue:

Berlín es la capital de la República Federal de Alemania. La representación del Estado en su conjunto en la capital es una función de la Federación. Una ley federal regulará los detalles.

El nuevo apartado 1 del artículo 22 recoge en su párrafo 1 la regulación del art. 2 apdo. 1 párrafo 1 del Tratado de Reunificación. De esta forma, la función de Berlín como capital queda establecida expresamente también en la norma constitucional. En el párrafo 2 se menciona expresamente la hasta ahora competencia federal no escrita para la representación del Estado en su conjunto en la capital y se regula como función de la Federación. El párrafo 3 atribuye la regulación detallada al legislador federal, que podrá regular esta materia en una o en varias leyes federales. Todo ello sin perjuicio de la posibilidad de acuerdos complementarios.⁸

B) La nueva redacción del art. 23 apdo. 6 párrafo 1 LF contiene a partir de ahora la obligación de transferir de la Federación a un representante de los Esta-

8. Véase Documento parl. 16/813, pág. 10.

dos federados, designado por el Consejo federal, el ejercicio de los derechos que le corresponden a la República Federal de Alemania como Estado miembro de la Unión Europea, cuando se trate principalmente de competencias legislativas exclusivas de los Estados federados en materia de formación escolar, cultura y radiotelevisión. Esta nueva regulación sustituye a la anterior norma no imperativa. Por lo tanto, se endurece la anterior situación legal. Por otra parte, la representación de la República Federal de Alemania en la Unión Europea por un representante de los Estados federados queda limitada a las materias indicadas. En todas las demás materias será el Gobierno federal el que ejerza los derechos que le corresponden a la República Federal de Alemania como Estado miembro de la Unión Europea.⁹

C) La reforma del federalismo también modifica, digamos de pasada, una de las cuestiones clave de la normativa en materia de función pública. Hasta ahora, el art. 33 apdo. 5 LF rezaba: «La normativa en materia de función pública debe ser regulada conforme a los principios tradicionales de la función pública de carrera.» A partir de ahora, el art. 33 apdo. 5 LF reza como sigue:

La normativa en materia de función pública debe ser regulada y desarrollada conforme a los principios tradicionales de la función pública de carrera.

De esta forma se pretende resaltar la necesidad de una modernización y adaptación de la normativa de función pública a las cambiantes condiciones marco. La nueva regulación debe facilitar a la legislación y a la jurisprudencia el desarrollo de la normativa en materia de función pública. A tal efecto deberán seguir teniendo en cuenta los principios tradicionales de la función pública de carrera. No se toca la garantía tradicional de la función pública de carrera por la Ley Fundamental.¹⁰

D) La reforma del federalismo modifica el procedimiento a través del cual el Consejo federal adopta sus acuerdos en asuntos europeos. Hasta ahora ya se aplicaba el art. 52 apdo. 3a LF, según el cual el Consejo federal puede constituir para asuntos de la Unión Europea una Cámara de Europa, cuyos acuerdos son válidos como acuerdos del Consejo federal. De esta forma se pretende brindar al Consejo federal la posibilidad de ejercer sus competencias en relación con la Unión Europea de una forma más rápida y flexible. A partir de ahora, el art. 52 apdo. 3a LF reza como sigue:

Para los asuntos de la Unión Europea el Consejo federal podrá constituir una Cámara de Europa cuyos acuerdos serán válidos como acuerdos del Consejo federal. El número de los votos de los Estados federados, a emitir uniformemente, se determinará según el art. 51 apdo. 2.

La modificación del art. 52 apdo. 3a LF permitirá a la Cámara de Europa en el futuro adoptar acuerdos por escrito, por vía de acuerdo circular. Para ello se suprimió la anterior referencia al art. 51 apdo. 3 párrafo 2 LF, según el cual los votos sólo podían emitirse por miembros presentes o por sus representantes.

9. Véase Documento parl. 16/813, pág. 10.

10. Véase Documento parl. 16/813, pág. 10.

E) a) El art. 72 apdo. 2 LF contiene una modificación significativa, especialmente con miras a la legislación concurrente de la Federación. Según la regulación anterior, la Federación ostentaba la competencia legislativa en el ámbito de la legislación concurrente si y en la medida en que fuera necesaria una regulación por ley federal para establecer condiciones de vida uniformes en el territorio federal o para el mantenimiento de la unidad jurídica o económica en interés del Estado en su conjunto. El Tribunal Constitucional Federal interpretó esta disposición de forma restrictiva y declaró inconstitucionales una serie de leyes por falta de competencia legislativa de la Federación, ya que una regulación por ley federal no era «necesaria» en el sentido del art. 72 apdo. 2 LF.

Si bien la nueva regulación del art. 72 apdo. 2 no cambia sus requisitos de contenido, limita su ámbito de aplicación. A partir de ahora, el art. 72 apdo. 2 LF reza como sigue:

En las materias del artículos 74 apdo. 1 n° 4, 7, 11, 13, 15, 19a, 20, 22, 25 y 26 la Federación tendrá la competencia legislativa, si y en la medida en que fuera necesaria una regulación por ley federal para establecer condiciones de vida uniformes en el territorio federal o para el mantenimiento de la unidad jurídica o económica en interés del Estado en su conjunto.

De esta forma, la limitación de la «necesidad» de una ley federal en el ámbito de la competencia legislativa concurrente de la Federación ha quedado reducida a las siguientes materias: el derecho de residencia y establecimiento de los extranjeros (art. 74 Apdo. 1 n° 4 LF), la previsión social pública, excluyendo la normativa sobre residencias (art. 74 apdo. 1 n° 7 LF), la legislación en materia de economía (minería, industria, energía, artesanado, manufacturas, comercio, el régimen bancario y bursátil, seguros privados), con exclusión de la legislación sobre los horarios comerciales, los establecimientos de restauración, las salas de juego, los teatros, las ferias, las exposiciones y los mercados (art. 74 apdo. 1 n° 11 LF), el régimen de las ayudas a la formación profesional y el fomento de la investigación científica (art. 74 apdo. 1 n° 13 LF), la transferencia del suelo, de recursos naturales y de medios de producción a propiedad pública u otras formas de economía colectiva (art. 74 apdo. 1 n° 15 LF), la protección económica de los hospitales y la regulación de las tarifas de asistencia hospitalaria (art. 74 apdo. 1 n° 19a LF), la legislación en materia alimentaria, incluidos los animales que sirven a su obtención, artículos estimulantes, bienes de consumo, piensos, así como la protección en el comercio de semillas y plantas con destino agrícola o forestal, la protección de las plantas ante enfermedades y parásitos, así como la protección de los animales (art. 74 apdo. 1 n° 20 LF), el tráfico, el régimen de automóviles, la construcción y el mantenimiento de carreteras para transportes de largas distancias, así como el cobro y el reparto de retribuciones o tasas por el uso de vías públicas con vehículos (art. 74 apdo. 1 n° 22 LF), la responsabilidad del Estado (art. 74 apdo. 1 n° 25 LF), la reproducción asistida por medios médicos de la vida humana, el estudio y la modificación artificial de la información genética así como la normativa sobre el transplante de órganos, tejidos y células (art. 74 apdo. 1 n° 26). Por lo tanto, las demás materias del artículo 74 apdo. 1 LF y de esta forma ámbitos tan importantes como el derecho civil, el derecho penal, la organización judicial, el proceso judicial, el régimen de estado civil, el derecho de la competencia, el tráfico jurídico inmobiliario, la navegación, la ordenación del

territorio, los recursos hídricos, el acceso a las universidades y los títulos universitarios, así como los derechos y las obligaciones inherentes al cargo de los funcionarios públicos de los Estados federados, de los municipios y de otras corporaciones de derecho público, así como de los magistrados en los Estados federados, a excepción de la carrera, las retribuciones y las pensiones, han quedado excluidas de la limitación de que para una regulación por la Federación debe ser «necesaria» una regulación uniforme a nivel federal.

b) Para la revisión judicial de la persistencia o no persistencia de la necesidad de una regulación por ley federal según art. 72 apdo. 2 (y apdo. 4) LF se ha creado una nueva competencia para el Tribunal Constitucional Federal. De acuerdo con el art. 93 apdo. 2 (nueva) LF, el Tribunal Constitucional Federal a partir de ahora también decidirá a petición del Consejo federal, de un gobierno o de un parlamento de un Estado federado, si en el caso del art. 72 apdo. 4 LF ya no subsiste la necesidad de una regulación por ley federal según art. 72 apdo. 2 LF o si ya no se puede promulgar derecho federal en los supuestos del art. 125a apdo. 2 párrafo 1 LF. La declaración de que ha cesado la necesidad o de que ya no se puede promulgar derecho federal sustituye una ley federal según el art. 72 apdo. 4 LF o según el art. 125a apdo. 2 párrafo 2 LF. La solicitud según el art. 93 apdo. 2 párrafo 1 LF sólo será admisible si en el Parlamento federal se ha rechazado un proyecto de ley según el art. 72 apdo. 4 LF o según el art. 125a apdo. 2 párrafo 2 GG o cuando no sea debatida en el plazo de un año con toma de decisión o cuando un proyecto de ley correspondiente haya sido rechazado en el Consejo federal. La Ley de acompañamiento de la reforma del federalismo de 5 de septiembre de 2006 también introdujo una modificación correspondiente en la Ley del Tribunal Constitucional Federal (§ 13 n° 6b LTCF).

F) La reforma del federalismo ha suprimido la anterior competencia legislativa de la Federación para aprobar leyes marco (especialmente art. 75 (ant.) LF). La materias sujetas a la antigua competencia legislativa marco de la Federación han sido atribuidas a la Federación o a los Estados federados. En concreto se ha dispuesto lo siguiente:

a) El status jurídico de los funcionarios públicos de los Estados federados, de los municipios y de otras corporaciones de derecho público ha sido dividido en la atribución de competencias. Ahora la Federación regula, como objeto de la legislación concurrente, los derechos y las obligaciones inherentes al cargo de los funcionarios públicos de los Estados federados, de los municipios y de otras corporaciones de derecho público, así como de los magistrados en los Estados federados, a excepción de la carrera, las retribuciones y las pensiones (art. 74 apdo. 1 n° 27 LF). Así, los Estados federados podrán regular de forma diferente las retribuciones de los funcionarios públicos y sus pensiones. Son derechos y obligaciones inherentes al cargo: Naturaleza jurídica, requisitos, forma jurídica de su constitución, tipos, duración así como causas de nulidad y de revocación de la relación de servicio; las comisiones de servicio y los traslados de funcionarios públicos entre los Estados federados y entre Estados federados y la Federación o las modificaciones correspondientes en la relación de servicio judicial; requisitos y formas de la terminación de la relación de servicio (sobre todo muerte, despido, pérdida de los derechos de funcionario público o magistrado, separación del servicio según el régimen disciplinario); obligaciones propias del status y

consecuencias del incumplimiento; derechos esenciales; determinación de la capacidad para emplear funcionarios públicos; situación de tensión y de defensa y destinos en el extranjero. Estas regulaciones del status jurídico, uniformes a nivel federal, están destinadas a garantizar especialmente la movilidad geográfica de los funcionarios entre Estados federados. No se incluyen aquellas áreas de regulación que hasta ahora ya eran competencia de los Estados federados y tampoco materias de la legislación de función pública que simplemente tocan el status jurídico o derechos deducidos de la relación de servicio funcional o judicial. De la competencia legislativa concurrente se han excluido expresamente la carrera, las retribuciones y las pensiones de los funcionarios públicos y las correspondientes regulaciones para los magistrados.

b) La competencia legislativa marco también tenía por objeto los principios generales de la educación universitaria. Ahora, éstos están sujetos a la competencia legislativa de los Estados federados según el art. 30 LF, a excepción del acceso a las universidades y los títulos universitarios, que de acuerdo con el art. 74 apdo. 1 n° 33 LF han sido asignados a la competencia legislativa concurrente de la Federación.

c) También antes, la situación jurídica general de la prensa estaba sujeta a la competencia legislativa marco de la Federación, pero la Federación nunca hizo uso de la misma.

d) Hasta ahora, la caza, la protección de la naturaleza y la protección de los paisajes habían sido objeto de la legislación marco de la Federación. Ahora han quedado asignadas a la legislación concurrente de la Federación (art. 74 apdo. 1 n° 28, 29 LF). Este también es el caso del reparto del suelo, de la ordenación del territorio y de los recursos hídricos (art. 74 apdo. 1 n°. 30, 31, 32 LF).

e) Tras la derogación de la competencia legislativa marco, las materias de empadronamiento y documentos de identidad, así como la defensa del patrimonio cultural alemán contra la exportación al extranjero han sido atribuidas a la legislación exclusiva de la Federación (art. 73 apdo. 1 n° 3, 5a LF).

G) El art. 72 apdo. 3 LF contiene una innovación interesante. Esta nueva regulación introduce en el sistema de competencias legislativas una competencia legislativa de desviación de los Estados federados. De esta forma se ha introducido una novedad en el derecho constitucional estatal que deberá probar su utilidad. Un antecedente de esta legislación de desviación existe en el derecho de las Iglesias Evangélicas en Alemania. Así, las iglesias miembro de la Iglesia Evangélica en Alemania pueden, en determinadas áreas, desviarse con su propia normativa de las normas de aplicación general de la Iglesia Evangélica en Alemania.

Mediante el párrafo 1 el nuevo art. 72 apdo. 3 abre a los Estados federados la posibilidad de, en determinadas materias que en el curso de la supresión de la anterior competencia legislativa marco de la Federación han sido asignadas a la legislación concurrente, adoptar regulaciones que se desvíen de las leyes federales.¹¹ El nuevo art. 72 apdo. 3 dispone:

11. Véase al respecto Documento parl. 16/813, pág. 11 y s.

Cuando la Federación haya hecho uso de su competencia legislativa, los Estados federados podrán adoptar por ley normas que se desvíen de la legislación federal en materia de:

1. La caza (excluida la normativa de licencias de caza).
2. La protección de la naturaleza y la protección de los paisajes (excluidos los principios generales de la protección de la naturaleza, las normas de especies protegidas o la protección de la naturaleza marina).
3. El reparto del suelo.
4. La ordenación del territorio.
5. Los recursos hídricos (excluidas las regulaciones sobre sustancias e instalaciones).
6. El acceso a la universidad y los títulos universitarios.

Las leyes federales en estas materias entrarán en vigor no antes de seis meses desde su publicación, salvo cuando con aprobación del Consejo federal se disponga otra cosa. En las materias del párrafo 1, en la relación entre la legislación federal y la legislación de los Estados federados prevalecerá la ley más reciente.

Así, los Estados federados obtienen la posibilidad desviarse en las materias indicadas de la normativa de la Federación para realizar sus propios conceptos y para reaccionar ante las diferentes condiciones y circunstancias estructurales. La decisión acerca de si se utilizará esta posibilidad o si se mantendrá en vigor la regulación legal federal sin desviaciones es una decisión política en manos de los respectivos legisladores de los Estados federados. De acuerdo con el art. 72 apdo. 3 párrafo 2 LF, las leyes federales en las materias indicadas entrarán en vigor no antes de seis meses desde su publicación. De esta forma se intenta dar a los Estados federados la posibilidad de establecer mediante su legislación si y en que medida desean mantener o promulgar una legislación regional discrepante de la legislación federal. El plazo de seis meses pretende evitar que el ciudadano se vea sujeto a normas diferentes en un corto espacio de tiempo. Sin embargo, para supuestos de urgencia, por ejemplo por plazos de transposición impuestos por el derecho comunitario, se puede disponer por ley una entrada en vigor anterior. Para ello será necesaria la aprobación del Consejo federal. En el borrador de la ley de modificación constitucional aún estaba prevista una mayoría de dos tercios en el Consejo federal. En el curso del proceso legislativo se suprimió esta barrera y ahora bastará con la mayoría simple del Consejo federal para disponer una entrada en vigor anterior.

El art. 72 apdo. 3 párrafo 3 también clarifica la relación entre la legislación federal y la legislación de los Estados federados en el ámbito de la nueva legislación de desviación. Así, una ley regional que se desvíe de una ley federal no deroga el derecho federal para el territorio del Estado federado en cuestión. Más bien existirá solamente una preferencia en la aplicación de la ley regional divergente frente a la ley federal. Esto se deduce de la palabra «prevalecerá». Esto significa que, por ejemplo, en caso de derogación de la legislación regional discrepante se volverá a aplicar automáticamente la legislación federal. Cuando la Federación

reforme su propia normativa, el nuevo derecho federal prevalecerá sobre el derecho del Estado federado, pues el nuevo derecho federal será la ley más reciente. En cambio, si la Federación por su parte vuelve a derogar su ley, será de aplicación la anterior legislación regional. Por su parte, los Estados federados pueden volver a desviarse del derecho federal modificado. El derecho regional volverá a prevalecer sobre el derecho federal. El art. 72 apdo. 3 párrafo 3 LF contiene una excepción al principio general del artículo 31 (El derecho federal prevalece sobre el derecho de los Estados federados).

H) El art. 73 apdo. 1 n° 9a LF contiene una nueva competencia federal para la regulación de poderes preventivos de la Oficina Federal de Investigación Criminal (Bundeskriminalpolizeiamt, BKA). A partir de ahora, el art. 73 apdo. 1 LF reza como sigue:

1. La Federación tiene competencia legislativa exclusiva en materia de:

...

9a. La defensa ante peligros provenientes del terrorismo internacional por la Oficina Federal de Investigación Criminal en aquellos casos en los que exista un peligro superior a un Estado federado, no se aprecie la competencia de una autoridad policial de un Estado federado o la autoridad superior de un Estado federado solicite la asunción...

La nueva competencia de la Federación debe dar cuenta de la especial situación de amenaza en el ámbito del terrorismo internacional. Así, el concepto terrorismo adquiere rango constitucional. De esta forma se pretende poder reaccionar ante situaciones en las que desde el extranjero se obtiene abundante información sobre el terrorismo internacional, sin que en todos los casos se pueda apreciar una competencia local de una autoridad policial alemana, aunque pueda ser necesaria una investigación adicional.

Según la exposición de motivos,¹² el concepto del terrorismo internacional ya está predeterminado por la concepción subyacente a las normas internacionales y nacionales, pero a la vez está abierto a un desarrollo futuro. En particular, el concepto del terrorismo ya se usa en el art. 29 apdo. 2 y art. 31 apdo. 1 UE y es determinado con mayor detalle en el acuerdo marco de la UE de 13 de junio de 2002.¹³ Con la limitación al terrorismo internacional, la norma y la nueva competencia no incluyen fenómenos terroristas limitados a Alemania. Con carácter general existirá un peligro superior a un Estado federado cuando afecte a más de un Estado federado. Según la exposición de motivos, la competencia de una autoridad policial de un Estado federado no sería apreciable cuando mediante indicios objetivos referentes a posibles hechos delictivos aún no se pueda determinar la afectación de un Estado federado concreto. La nueva competencia no afecta a las competencias legislativas de los Estados federados en materia de defensa ante peligros.

I) Entre las materias legislativas que los Estados federados han obtenido de la Federación gracias a la reforma están la ejecución penitenciaria y la ejecución de la prisión preventiva. En este contexto se han suscitado en la opinión pública

12. Documento parl. 16/813, pág. 12.

13. DOUE n° L 164 pág. 3.

temores de que los Estados federados pudieran entrar entre ellos y en el ámbito de la ejecución penitenciaria en una «competencia de la miseria». Se teme que los Estados federados, movidos por razones financieras, pudieran reducir la calidad de la ejecución penitenciaria que podría afectar a la humanidad de la ejecución penitenciaria. Sin embargo, los Estados federados, igual que la Federación, están vinculados por los estrictos requisitos de la Ley Fundamental, también para el ámbito de la ejecución penitenciaria y la ejecución de la prisión preventiva. Igual que todos los demás, también los presos por ejecución penal o en prisión preventiva son titulares de derechos fundamentales, tanto el principio de la proporcionalidad como los demás principios de la República Federal de Alemania como Estado de Derecho y como Estado Social siguen plenamente en vigor. Las limitaciones especiales de los derechos fundamentales de los presos por ejecución penal o en prisión preventiva tienen que resultar de las necesidades imperativas de una ejecución penitenciaria y de la prisión preventiva ordenadas. Además, también cabe esperar que algunos Estados federados puedan realizar más fácilmente reformas incluso para la mejora de la ejecución penitenciaria.

J) También se produce un incremento de las competencias legislativas de los Estados federados en lo referente al derecho de reunión. La competencia para el derecho de reunión ha sido borrado del catálogo de la legislación concurrente y ahora se encuentra bajo la competencia legislativa exclusiva de los Estados federados. No obstante, la Federación conserva la competencia, debido a la competencia legislativa por razón de la materia, para las zonas inmunes circundantes de los órganos constitucionales de la Federación como, por ejemplo, el Parlamento federal, el Consejo federal o el Tribunal constitucional federal.

K) Entre las nuevas competencias legislativas para los Estados federados también está la legislación sobre residencias (art. 74 apdo. 1 n° 7 LF).

L) La legislación de armas y explosivos pertenecía antes a la legislación concurrente de la Federación (art. 74 apdo. 1 n° 4a LF ant.). Ahora ha quedado incluida como competencia legislativa exclusiva de la Federación (art. 73 apdo. 1 n° 12 LF nueva). Este también es el caso de la asistencia a los heridos de guerra y a las viudas y los huérfanos de guerra y la atención a los antiguos prisioneros de guerra (art. 74 apdo. 1 n° 10a (ant.) LF, ahora art. 73 apdo. 1 n° 13 (nueva) LF) y de la producción y el uso de la energía nuclear con fines pacíficos, la construcción y la explotación de centrales destinadas a tales fines, la protección ante los peligros que se generan en caso de liberación de energía nuclear o por rayos ionizantes y la eliminación de sustancias radioactivas (art. 74 apdo. 1 n° 11a (ant.) LF, ahora art. 73 apdo. 1 n° 14 (nueva) LF).

M) De la competencia legislativa concurrente para la legislación en materia de economía se ha excluido la legislación sobre los horarios comerciales, los establecimientos de restauración, las salas de juego, los teatros, las ferias, las exposiciones y los mercados. En el futuro estas materias quedan sujetas a la competencia legislativa exclusiva de los Estados federados (véase. art. 74 apdo. 1 n° 11 (nueva) LF). También la competencia en legislación sobre concentración parcelaria ha sido suprimida del catálogo de la legislación concurrente. De esta forma en el futuro será una competencia legislativa exclusiva de los Estados federados (art. 74 apdo. 1 n° 17 (nueva) LF).

N) La competencia legislativa concurrente de la Federación para legislación sobre tráfico jurídico inmobiliario ha sido limitada a la legislación sobre tráfico jurídico inmobiliario urbanístico. Así, en el futuro la legislación sobre tráfico jurídico inmobiliario agrario estará bajo la competencia legislativa exclusiva de los Estados federados. Los Estados federados también reciben las competencias en materia de régimen de arrendamientos agrarios y para el régimen de urbanizaciones y hogares familiares (art. 74 apdo. 1 n° 18 (nueva) LF). La anterior amplísima competencia legislativa concurrente de la Federación en materia de viviendas ha sido limitada de forma sustancial. La Federación ya sólo ostenta la competencia para regular el derecho de subsidios a la vivienda, el derecho de endeudamiento, el derecho de subvenciones para construcción de viviendas, el derecho de construcción de viviendas de mineros y el derecho de urbanizaciones de mineros. Todos los demás ámbitos de la materia vivienda, como, por ejemplo, el derecho del fomento de viviendas sociales, la reducción de subvenciones desviadas en materia de viviendas, el derecho de vinculación de viviendas, el derecho sobre usos desviados de viviendas y el derecho de patrimonios de cooperativas de viviendas son a partir de ahora una competencia legislativa exclusiva de los Estados federados (art. 74 apdo. 1 n° 18 (nueva) LF).

O) Por el contrario, la Federación recibe nuevas competencias legislativas en el ámbito de la medicina según el art. 74 apdo. 1 n° 19 (nueva) LF. Hasta ahora, la disposición sólo incluía la competencia para el comercio con medicamentos, sustancias curativas, estupefacientes y sustancias tóxicas. La nueva regulación incluye ahora toda la legislación en estos ámbitos. A partir de ahora, la Federación también podrá regular la producción de aquellos medicamentos que son elaborados por médicos, dentistas y profesionales naturistas para la administración directa a sus propios pacientes. Esto debe garantizar un nivel de seguridad y protección uniforme en todo el territorio federal, en beneficio de los pacientes. También el conjunto de la normativa de farmacias puede ser regulada a partir de ahora por la Federación.

P) La nueva regulación del art. 74 apdo. 1 n° 20 LF aporta a la Federación la legislación concurrente para toda la normativa en materia de alimentos y de artículos estimulantes, mientras que antes sólo era competente para el «comercio» de alimentos y artículos estimulantes.

Q) Mediante la creación en el art. 74 apdo. 1 n° 22 LF de la posibilidad de cobrar «retribuciones» por el uso de las vías públicas con vehículos se garantiza que también se puede cobrar retribuciones de derecho privado por el uso de una vía pública. De esta forma se crean nuevas posibilidades para el cobro de peajes y para la privatización del sistema alemán de carreteras.

R) La nueva redacción del art. 74 apdo. 1 n° 24 amplía la legislación concurrente de la Federación desde la eliminación de basuras a la gestión de residuos. De esta forma se garantiza que la competencia legislativa concurrente se refiera a todas las fases de la gestión de residuos y a todas las actividades y medidas relacionadas. Por ello, de forma segura, también están incluidos la recogida, el almacenamiento, el tratamiento y el transporte de residuos. Por otra parte, la competencia legislativa concurrente del art. 74 apdo. 1 n° 24 (nueva) LF para la lucha contra la contaminación acústica, en el futuro no deberá incluir los ruidos de ins-

instalaciones deportivas o de otras instalaciones que sirvan al ocio o a fines sociales. Ahora la anterior competencia legislativa concurrente de la Federación para la lucha contra la contaminación acústica ha quedado limitada con la observación limitativa entre paréntesis: (sin protección ante ruidos relacionados con conductas). En el futuro, la normativa sobre la lucha contra la contaminación acústica por instalaciones sociales, instalaciones deportivas o de ocio, como guarderías, centros juveniles, parques infantiles, centros y estadios deportivos, teatros y lugares de puesta en escena, así como de plazas de fiestas y eventos, hoteles y bares y restaurantes, como instalaciones de importancia principalmente local, será una competencia legislativa exclusiva de los Estados federados.

S) Antes de la reforma del federalismo, la Federación tenía la competencia legislativa concurrente (sólo) para la inseminación artificial de las personas (art. 74 apdo. 1 n° 26 (ant.) LF). En el futuro esta competencia se extenderá hasta «la reproducción asistida por medios médicos de la vida humana». Esto pone de manifiesto que la competencia abarca todas las áreas de la moderna medicina reproductiva para las personas, es decir, también la fecundación natural con asistencia médica. En la misma medida, también la normativa sobre trasplantes de órganos y tejidos al igual que la normativa sobre trasplantes de «células» están ahora sujetas a la competencia legislativa de la Federación.

T) El art. 74 apdo. 1 LF ha quedado ampliado por los números 27 a 33. De esta forma, algunas competencias de la anterior competencia legislativa marco de la Federación han sido trasladadas a la competencia de legislación concurrente, si bien algunas materias han sido restringidas en su objeto. En este contexto hay que destacar que la soberanía de los Estados federados en materia de personal es reforzada debido a la amplia transferencia de competencias sobre régimen jurídico de la función pública. Esto sólo se ve limitado por la asignación al legislador federal de la potestad para regular las cuestiones básicas del status jurídico. En lo referente a normativa universitaria, la mayor parte de las competencias normativas de la Federación es transferida a los Estados federados. De la anterior competencia legislativa marco ya sólo quedan el acceso a universidades y los títulos universitarios para la actual competencia legislativa concurrente. Con la competencia para el acceso a universidades, la Federación, especialmente para carreras con límites en la admisión a nivel federal, podrá establecer normas uniformes para la determinación y el uso exhaustivo de los recursos formativos existentes en las universidades, así como dictar normas uniformes para la asignación de plazas de estudio y para los procesos de selección. De esta forma, la Federación podrá asegurar que se garantice en todo el territorio federal un proceso de asignación de plazas transparente y justo. En cambio, la Federación no tiene competencias para regular las tasas de matrícula. También se excluyen de la potestad legislativa de la Federación las normativas sobre acceso a universidades que por su relación estrecha con la educación escolar pertenecen a la competencia de los Estados federados. Por otra parte, la Federación, en base a su competencia sobre títulos universitarios, puede regular de forma unitaria a nivel federal y en beneficio de la equivalencia de rendimientos y certificados de estudio, los niveles de estudio y la duración de los estudios.

U) En el futuro, también las leyes federales sobre los derechos y las obligaciones inherentes al cargo de los funcionarios públicos de los Estados federados,

de los municipios y de otras corporaciones de derecho público, así como de los magistrados en los Estados federados quedarán sujetas a la aprobación del Consejo federal (art. 74 apdo. 2, apdo. 1 n° 27 (nueva) LF).

V) Debido a la supresión de la categoría de la legislación marco se ha eliminado el art. 75 LF.

W) Una modificación central se refiere a sujeción a la aprobación por el Consejo federal de las leyes federales sobre la ejecución de las leyes federales por los Estados federados. Hasta ahora, el art. 84 apdo. 1 LF disponía lo siguiente: «Cuando los Estados federados ejecuten las leyes federales como materia propia, ellos mismos regularán la organización de la administración pública y el procedimiento administrativo, salvo cuando leyes federales, con aprobación del Consejo federal, dispongan otra cosa».

Esta disposición contribuyó de forma sustancial a que hasta el 60 % de las leyes federales estuviera sujeto a la aprobación del Consejo federal. Con la nueva redacción del art. 84 apdo. 1 LF se pretende alcanzar una reducción de la cuota de las leyes sujetas a aprobación a cerca del 35-40 %. Mediante este cambio se quiere dotar a la Federación de mayores posibilidades de actuación, así como acelerar los procesos de decisión. A partir de ahora, el art. 84 apdo. 1 LF reza como sigue:

(1) Cuando los Estados federados ejecuten las leyes federales como materia propia, ellos mismos regularán la organización de la administración pública y el procedimiento administrativo. Cuando leyes federales dispongan otra cosa, los Estados federados podrán adoptar normativas que se desvíen de las mismas. Cuando un Estado federado haya adoptado una regulación desviada según el párrafo 2, en ese Estado federado, las leyes federales sobre la materia y que regulen la organización de la administración pública y el procedimiento administrativo entrarán en vigor no antes de seis meses desde su publicación, salvo cuando con aprobación del Consejo federal se disponga otra cosa.

El art. 72 apdo. 3 párrafo 3 LF se aplica por analogía. En casos excepcionales, la Federación, debido a una especial necesidad de una regulación uniforme a nivel federal, podrá regular el proceso administrativo sin posibilidad de desviación para los Estados federados. Estas leyes precisarán de la aprobación del Consejo federal. Por ley federal no se podrá asignar funciones a municipios y mancomunidades de municipios.

La exposición de motivos del proyecto de ley explica este cambio como sigue:¹⁴

El párrafo 1 dispone de forma invariable que los Estados federados, cuando ejecuten las leyes federales como materia propia (art. 83 LF), regularán ellos mismos la organización de la administración pública y el procedimiento administrativo.

Según el párrafo 2 de la disposición, en el futuro, por ley federal, sin la anteriormente necesaria aprobación del Consejo federal, se podrá regular la organización de la administración pública y el procedimiento administrativo de los

14. Documento parl. 16/813, pág. 15.

Estados federados, pero los Estados federados pueden adoptar regulaciones que se desvíen de la misma. Pero como se trata de una desviación respecto de normas legales de la Federación, los Estados federados sólo por ley podrán hacer uso de su facultad de desviación. Las cuestiones transitorias con reguladas en el nuevo art. 125b apdo. 2 LF.

Al contrario de lo previsto en el borrador original, la regulación de la entrada en vigor de normativas legales federales ha quedado configurada más en beneficio de la ley federal. Sólo cuando un Estado federado haya adoptado una normativa desviada según el párrafo 2 y, por lo tanto, no en todos los casos de regulación legal especial de la organización de la administración pública y el procedimiento administrativo de los Estados federados, en ese Estado federado entrarán en vigor no antes de seis meses desde su publicación las leyes federales posteriores sobre la materia. Con aprobación del Consejo federal se podrá disponer otra cosa. El borrador originario había previsto la exigencia de una mayoría de dos tercios en el Consejo federal. Esta barrera ha sido rebajada y ahora basta para las correspondientes leyes con la mayoría simple en el Consejo federal. También en el caso de este supuesto de legislación de desviación, en la relación entre la legislación federal y la legislación de los Estados federados prevalecerá la ley más reciente. Por lo tanto, también aquí estamos sólo ante una preferencia en la aplicación de la ley.

Adicionalmente, en determinados casos la Federación podrá regular el procedimiento administrativo, pero no la organización de la administración pública, en los Estados federados sin posibilidad de desviación para los Estados federados. Esto sólo será posible, cuando se trate de un caso excepcional y exista una especial necesidad de regulación uniforme a nivel federal, y sólo entonces. En el acuerdo de coalición de 18 de noviembre de 2005¹⁵ se detalla al respecto que la Federación y los Estados federados están de acuerdo en que las regulaciones de la legislación de procedimiento medioambiental son, con carácter general, un supuesto excepcional en el sentido de tal norma.

Según el art. 84 apdo. 1 párrafo 7 (nueva) LF, por ley federal no se podrá asignar funciones a municipios y mancomunidades de municipios. Los destinatarios de la transferencia de funciones por la Federación son los Estados federados. En el futuro, sólo la legislación de los Estados federados podrá transferir funciones a los municipios y en ese sentido es determinante el derecho constitucional del correspondiente Estado federado. El art. 125a apdo. 1 (nueva) LF contiene una regulación transitoria de las asignaciones a los municipios de funciones por ley federal, resultado de la anterior situación jurídica constitucional. En ese sentido, el derecho federal sigue en vigor, pero puede ser sustituido por el derecho de los Estados federados.

En consonancia con la prohibición de asignación de funciones a los municipios por la Federación en el ámbito de la ejecución de leyes federales como propias por los Estados federados en el sentido del art. 83 y 84 LF, por el art. 85 apdo. 1 párrafo 2 (nueva) LF también se excluye la asignación de funciones a los municipios y las mancomunidades de municipios por ley federal para el ámbito de la ejecución por delegación.

15. Acuerdo de coalición del 18 de noviembre de 2005, anexo 2, nº 31.

X) Modificaciones de la constitución financiera

En la primera reforma del federalismo, realizada en el año 2006, se ha prescindido de una modificación a fondo de la constitución financiera. No parecía posible un acuerdo en una materia tan difícil. Para evitar un fracaso de la reforma en su conjunto, la modificación de la constitución financiera se aplazó hasta una segunda ronda de negociaciones. Actualmente se está negociando esta reforma de la constitución financiera.

No obstante, también la reforma del federalismo del año 2006 ha tenido como consecuencia algunos cambios, para nada insustanciales, en la constitución financiera.

a) La anterior función común mixta «Construcción y ampliación de universidades, incluidas clínicas universitarias» ha quedado suprimida. Como motivo de este cambio se aduce la necesaria separación de las competencias. También se pretende contribuir así a una reducción de las financiaciones mixtas y a un fortalecimiento de los Estados federados. El derecho promulgado hasta ahora al amparo de art. 91a apdo. 2 en combinación con Abs. 1 n° 1 LF en materia de construcción y ampliación de universidades, incluidas clínicas universitarias continúa en vigor, según el art. 125c apdo. 1 LF, hasta el 31 de diciembre de 2006, es decir, actualmente está derogado.

Debido a la supresión de la función común mixta «Construcción y ampliación de universidades, incluidas clínicas universitarias» quedan liberadas cuotas de financiación de la Federación. Según lo dispuesto en el art. 143c LF, estas cuotas de financiación de la Federación le corresponden a los Estados federados. Hasta el 31 de diciembre de 2013, tales importes serán calculados a partir de la media de las cuotas de financiación de la Federación en el periodo de referencia de 2000 a 2008. Hasta el 31 de diciembre de 2013, los importes serán distribuidos entre los Estados federados como sigue:

1. Como importes fijos anuales, cuya cuantía se calculará según la cuota media de cada Estado federado en el periodo de 2000 a 2003.

2. Según el destino en función del área de funciones de las anteriores financiaciones mixtas. La Federación y los Estados federados revisarán hasta finales de 2013 en qué cuantía los recursos financieros asignados a los Estados federados según el apdo. 1 aún son adecuados y necesarios para el cumplimiento de funciones por parte de los Estados federados. A partir del 1 de enero de 2014 deja de estar en vigor la vinculación según destino de los recursos financieros prevista en el art. 143c Abs. 2 n° 2 LF. La vinculación a destinos de inversión del volumen de recursos se mantiene. Todo esto no afecta a los acuerdos según el Pacto de solidaridad II. Los detalles son regulados por una ley federal que precisará de la aprobación del Consejo federal. Esta regulación no sólo se aplica a la supresión de las funciones comunes mixtas «Construcción y ampliación de universidades, incluidas clínicas universitarias», sino también en relación con la planificación educativa así como a la supresión de las cuotas de financiación de la Federación a causa de la desaparición de las ayudas financieras para la mejora de la situación de tráfico en los municipios y para el fomento de las viviendas sociales.

Mientras que el anterior art. 91a apdo. 2 LF sólo permitía que por ley federal

con aprobación del Consejo federal se determinaran con mayor detalle las funciones comunes mixtas y que tales leyes contuvieran principios generales para su ejecución, mediante la nueva redacción del art. 91a apdo. 2 LF se ha ampliado el ámbito de regulación para la legislación sobre ejecución. Ahora, el art. 91a apdo. 2 LF dispone que por ley federal con aprobación del Consejo federal se determinen con mayor detalle las funciones comunes mixtas así como los detalles de la coordinación.

La nueva regulación suprime el anterior art. 91a apdo. 3 LF, de forma que el instrumento de la planificación marco ya no se prescribe de forma imperativa. Además, a causa de la supresión del art. 91a apdo. 5 LF también desaparecen los antiguos derechos de información del Gobierno federal y del Consejo federal, recogidos hasta ahora en el texto constitucional. En su lugar, las leyes de ejecución según el art. 91a apdo. 2 LF regularán los detalles de la coordinación, de forma que el Gobierno federal y el Consejo federal recibirán información suficiente a través de este instrumento. De esta forma se pretende crear las premisas para una desburocratización y una mayor facilidad en la colaboración entre la Federación y los Estados federados.

b) Las funciones comunes mixtas en materia de educación, ciencia e investigación han sido reconfiguradas. Según la anterior regulación del art. 91b LF la Federación y los Estados federados podían colaborar en base a acuerdos en materia de planificación educativa y en materia de fomento de instalaciones y proyectos de investigación científica de importancia suprarregional. El reparto de gastos debía ser regulado en el correspondiente acuerdo. El art. 91b LF dispone ahora:

En casos de importancia suprarregional, la Federación y los Estados federados podrán colaborar en base a acuerdos en el fomento de:

1. Instalaciones y proyectos de investigación científica fuera de las universidades.
2. Proyectos de ciencia y de investigación en las universidades.
3. Edificios de investigación en universidades, incluidos los equipamientos de gran tamaño.

Los acuerdos según el párrafo 1 n° 1 precisarán de la aprobación de todos los Estados federados.

La Federación y los Estados federados podrán colaborar en base a acuerdos para la determinación de la capacidad de rendimiento del sistema educativo para comparativas internacionales y en relación con los correspondientes informes y recomendaciones.

El reparto de gastos será regulado en el acuerdo.

Por lo tanto, se mantiene la posibilidad de la Federación y de los Estados federados de colaborar en el fomento de la investigación científica de importancia suprarregional. Es diferenciada y precisada en cuanto al objeto de la actividad de fomento y en cuanto a los destinatarios. Igual que antes, la función del Estado en su conjunto del fomento de la investigación es cumplida, en lo esencial, con-

juntamente por la Federación y por Estados federados, fuera del art. 91b LF por la Federación y, finalmente, también por los diferentes Estados federados. La nueva regulación sustituye la anterior función común mixta Planificación educativa por la nueva regulación del art. 91b apdo. 2 LF. Según ésta, la Federación y los Estados federados podrán colaborar para la determinación de la capacidad de rendimiento del sistema educativo para comparativas internacionales y en relación con los correspondientes informes y recomendaciones. Ya en base al anterior art. 91b LF se celebraron una serie de acuerdos entre la Federación y los Estados federados. Éstos deberán ser ajustados. Debido a estos acuerdos marco existentes hay toda una serie de ensayos piloto. Éstos deberán expirar respetando los respectivos plazos previstos, salvo cuando de forma expresa sean suspendidos antes de tiempo. En ello, los Estados federados asumirán con carácter general las obligaciones de la Federación.

c) El nuevo art. 104a apdo. 4 LF amplía la necesidad de aprobación de leyes federales por el Consejo federal a aquellas leyes federales que impongan a los Estados federados cargas financieras. Hasta ahora, según el antiguo art. 104a apdo. 3 LF, una ley federal estaba sujeta a la aprobación del Consejo federal si concedía prestaciones dinerarias y era ejecutada por los Estados federados y disponía adicionalmente que los Estados federados debían correr con una cuarta parte de los gastos o más. El nuevo art. 104a apdo. 4 LF dispone que aquellas leyes federales que impongan a los Estados federados obligaciones para la realización frente a terceros de prestaciones dinerarias, prestaciones equivalentes en especie o servicios equivalentes y que sean ejecutadas por los Estados federados como propias o según el art. 104a apdo. 3 párrafo 2 LF por delegación de la Federación, precisarán de la aprobación del Consejo federal si los gastos resultantes de éstas deben ser sufragados por los Estados federados. De esta forma también se abarcan aquellas leyes que imponen a los Estados federados menos de una cuarta parte de los gastos. Además, la nueva regulación también se aplicará a las leyes federales con efectos financieros, que no tengan como consecuencia inmediata prestaciones de dinero.

d) La reforma del federalismo aporta un reparto claro y fiable de las cargas resultantes de un incumplimiento de las obligaciones supranacionales o de derecho internacional público de Alemania. Hasta ahora, este reparto de cargas era una cuestión controvertida. El nuevo art. 104a apdo. 6 LF dispone ahora:

La Federación y los Estados federados soportarán de acuerdo con la distribución nacional interior de competencias y funciones las cargas resultantes de un incumplimiento de las obligaciones supranacionales o de derecho internacional público de Alemania. En caso de correcciones financieras por parte de la Unión Europea que afecten a más de un Estado federado, la Federación y los Estados federados soportarán tales cargas en una proporción de 15 a 85. En tales casos, el conjunto de los Estados federados soportará de forma solidaria el 35 por ciento de la carga total, según una clave general de reparto, el 50 por ciento de la carga total será soportado por aquellos Estados federados que hayan causado la carga, en proporción a la cuantía de los recursos financieros recibidos. Los detalles son regulados por una ley federal que precisará de la aprobación del Consejo federal.

En la exposición de motivos del proyecto de ley esto se explica como sigue:¹⁶

El párrafo 1 hace referencia a la hasta ahora controvertida cuestión entre la Federación y los Estados federados del pago de las cargas en caso de decisiones con efectos financieros por parte de instituciones internacionales por un incumplimiento de las obligaciones supranacionales o de derecho internacional público. Son ejemplos la imposición de multas o de sanciones a tanto alzado por la Unión Europea, las correcciones financieras por la Unión Europea debido al gasto erróneo de recursos financieros de la UE (imputaciones) o las sentencias condenatorias por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Con carácter general, la responsabilidad interna nacional será de aquella corporación pública territorial que viole obligaciones supranacionales o de derecho internacional público. Por consiguiente, para el reparto de cargas entre la Federación y los Estados federados y entre los propios Estados federados se aplica el principio de la distribución nacional interior de competencias y funciones que para la aplicación nacional interna del derecho supranacional de aplicación directa o del derecho internacional público se determina según los art. 30, 70 y ss y art. 83 y ss LF. En principio, las consecuencias de un incumplimiento de obligaciones deben afectar a aquella corporación pública (Federación o Estados federados) en cuyo ámbito de responsabilidad se haya producido.

El principio de la distribución nacional interior de competencias y funciones se aplica de forma horizontal y vertical para todos los supuestos de conductas legislativas, judiciales o ejecutivas desviadas. Los casos de correcciones financieras de la UE que afectan a más de un Estado federado representan una excepción. Estamos ante una corrección financiera que afecta a más de un Estado federado, cuando la Comisión Europea impone una corrección financiera debido a un error de los sistemas de administración y control idénticos de todos los Estados federados ejecutantes. El error, tras una constatación concreta por la Comisión en uno o en varios Estados federados o tras una comprobación adicional en otros Estados federados, es extendido a la totalidad de los Estados federados ejecutantes de los supuestos. Para tales supuestos, los párrafos 2 y 3 del art. 104a apdo. 6 LF, como excepción al principio de causación, establecen una responsabilidad solidaria tanto para la Federación, con un 15 por ciento, como para los Estados federados, con un 35 por ciento de la carga total. Se excluye una responsabilidad adicional de la Federación. Entre los Estados federados, los Estados federados favorecidos, que no puedan exculparse, soportarán el 50 por ciento de las cargas totales, en proporción a la cuantía de los recursos financieros recibidos.

Los detalles de este reparto de cargas son regulados por la Ley de acompañamiento de la reforma del federalismo de 5 de septiembre de 2006.¹⁷ El art. 15 de tal ley contiene la Ley sobre reparto de cargas en la relación Federación-Estados federados en caso de incumplimiento de las obligaciones supranacionales o de derecho internacional público (en alemán, «Gesetz zur Lastentragung im Bundesländer-Verhältnis bei Verletzung von supranationalen oder völkerrechtlichen Verpflichtungen», abreviado «Lastentragungsgesetz – Last G»).

16. Documento parl. 16/813, pág. 19.

17. BO alemán 1 2006, pág. 2098.

e) El nuevo artículo 104b LF contiene disposiciones detalladas sobre las ayudas financieras de la Federación a los Estados federados. Anteriormente éstas estaban reguladas en el art. 104a apdo. 4 LF. El art. 104b LF dispone:

(1) La Federación podrá, en la medida en que esta Ley Fundamental le atribuya competencias legislativas, conceder a los Estados federados ayudas financieras para inversiones especialmente importantes de los Estados federados y de los municipios (mancomunidades de municipios) que sean necesarias

- para contrarrestar una perturbación en el equilibrio económico general o
- para compensar la diferente capacidad económica en el territorio federal o
- para impulsar el crecimiento económico.

(2) Los detalles, especialmente los tipos de las inversiones a subvencionar, serán regulados por una ley federal que precisará de la aprobación por el Consejo federal o en base a la Ley federal presupuestaria mediante acuerdo administrativo. Los recursos deberán ser concedidos con limitación en el tiempo y de forma periódica deberá revisarse su uso. Las ayudas financieras deberán configurarse con cantidades anuales sucesivas decrecientes en el tiempo.

(3) Cuando el Parlamento federal, el Gobierno federal o el Consejo federal lo soliciten deberán ser informados sobre la realización de las medidas y sobre las mejoras alcanzadas.

La nueva regulación sigue permitiendo a la Federación participar en la financiación de inversiones en el ámbito competencial de los Estados federados y de los municipios, mediante la concesión de ayudas financieras por la Federación a los Estados federados. La nueva regulación debe servir para emplear las ayudas financieras de la Federación con un destino más concreto y con mayor flexibilidad que hasta ahora para la subsanación de problemas.

El art. 104b apdo. 1 LF se corresponde con la anterior regulación del art. 104a apdo. 4 párrafo 1 LF. Sin embargo se limita el ámbito en el que se admitirán las ayudas financieras de la Federación a los Estados federados. Las ayudas financieras de la Federación sólo serán admisibles en áreas en las que la Ley Fundamental le atribuye competencias legislativas. Según la exposición de motivos del proyecto de ley¹⁸ las ayudas financieras de la Federación para inversiones especialmente importantes de los Estados federados y de los municipios (mancomunidades de municipios) están excluidas para materias de legislación exclusiva de los Estados federados. Así, por ejemplo, un nuevo programa de inversiones en colegios de jornada completa ya no sería admisible, pues la educación escolar es objeto de legislación exclusiva de los Estados federados. En cambio, en aquellas materias en las que la Federación ostente competencias en el ámbito educativo, por ejemplo en el acceso a la universidad o en los títulos universitarios, las ayudas financieras seguirán siendo admisibles bajo los requisitos del art. 104b LF.

El art. 104b apdo. 2 párrafo 1 LF se corresponde con la anterior regulación

18. Documento parl. 16/813, pág. 19.

del art. 104a apdo. 4 párrafo 2 LF. Pero además, los párrafos 2 y 3 del nuevo art. 104b LF disponen que las ayudas financieras en el futuro sólo deberán ser concedidas con limitación en el tiempo y que deberá preverse una configuración regresiva de las sucesivas cantidades anuales. Esto debe servir para evitar subvenciones solidificadas de forma esquemática. Además, la revisión periódica prescrita del uso de las ayudas financieras debe ocuparse, además de la necesaria constatación del uso y destino según la finalidad prevista de los fondos federales, también de la consecución de los objetivos pretendidos con la concesión de las ayudas financieras.

En nuevo art. 104b apdo. 3 LF introduce un nuevo derecho de información para el Parlamento federal, el Gobierno federal y el Consejo federal. Este derecho de información se extiende a la información sobre detalles de las medidas de inversión fomentadas con las ayudas financieras y a las mejoras logradas con la concesión de las ayudas financieras. Esta regulación debe permitir realizar un control del éxito según el respectivo objetivo subvencionado y lograr un empleo más flexible y más eficiente del instrumento de dirección que son las ayudas financieras y que están orientadas hacia el conjunto del Estado.

f) La nueva regulación del art. 105 apdo. 2a LF otorga a los Estados federados la facultad de determinar el tipo impositivo del impuesto sobre adquisición de inmuebles. Esto puede ser considerado como una aportación al reforzamiento de la autonomía tributaria de los Estados federados, hasta ahora configurada de una forma extremadamente rudimentaria en la Ley Fundamental.

Como regulación subsiguiente se puede considerar la modificación introducida en el art. 104 apdo. 1 párrafo 4 LF. Igual que antes, esta norma dispone que la cuota de los Estados federados en la recaudación del impuesto sobre el valor añadido le corresponde a los diferentes Estados federados según su número de habitantes. Para una parte, pero como máximo una cuarta parte de esta cuota de los Estados federados, por ley federal, que necesitará de la aprobación del Consejo federal, se podrán prever cuotas complementarias para aquellos Estados federados, cuyos ingresos por impuestos regionales y por el impuesto sobre la renta y por el impuesto sobre sociedades por habitante sea inferior a la media de los Estados federados. Según la nueva regulación, en el impuesto sobre adquisición de inmuebles deberá tenerse en cuenta, en lugar de los ingresos, la capacidad tributaria. Esto se debe a que mediante la transferencia a los Estados federados de autonomía en cuanto al tipo impositivo en el impuesto sobre adquisición de inmuebles, a los Estados federados se les brinda en el futuro un margen de actuación en la obtención de ingresos a partir del impuesto sobre adquisición de inmuebles. En este contexto y en el marco de la compensación financiera interterritorial propia de un Estado federal, el legislador ve el riesgo de incentivos erróneos si el sistema se siguiera fijando en los ingresos reales a partir del impuesto sobre adquisición de inmuebles. En caso de rebaja del tipo impositivo del impuesto sobre adquisición de inmuebles en Estados federados que tengan derecho a cuotas complementarias, en casi todos los casos se podrían prácticamente compensar los menores ingresos mediante una mayor participación en el impuesto sobre el valor añadido. Para evitar incentivos erróneos de este tipo, el impuesto sobre adquisición de inmuebles debe ser tenido en cuenta a los efectos de la compensación financiera interterritorial propia de un Estado federal sobre la base de

ingresos normados. Y esto lo permite el concepto de la capacidad tributaria. La Ley de criterios y la Ley de compensación financiera interterritorial contienen disposiciones especiales y detalles referentes a la determinación de tales ingresos normados.

g) También el nuevo art. 109 apdo. 5 LF hace referencia a las obligaciones con efectos financieros basadas en el derecho comunitario. El art. 109 apdo. 5 LF reza como sigue:

(5) Las obligaciones de la República Federal de Alemania resultantes de actos jurídicos de la Comunidad Europea en base al art. 104 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y referentes al cumplimiento de la disciplina presupuestaria deberán ser cumplidas conjuntamente por la Federación y por los Estados federados. Las medidas sancionadoras de la Comunidad Europea son soportadas por la Federación y por los Estados federados en una proporción de 65 a 35. El conjunto de los Estados federados soportará de forma solidaria el 35 por ciento de la carga correspondiente a los Estados federados, según su número de habitantes. El 65 por ciento de la carga correspondiente a los Estados federados será soportado por los Estados federados según su aportación a la causación. Los detalles son regulados por una ley federal que precisará de la aprobación del Consejo federal.

Esta disposición regula la distribución de la responsabilidad de la Federación y de los Estados federados en cuanto a las obligaciones de la República Federal de Alemania, resultantes del Pacto Europeo de Estabilidad y Crecimiento para el cumplimiento de la disciplina presupuestaria. Puesto que en Alemania los Estados federados y los municipios son una parte esencial del sector público y contribuyen de forma sustancial el déficit del conjunto del Estado, se implanta que las cargas sean compartidas. La Ley de acompañamiento de la reforma del federalismo de 5 de septiembre de 2006¹⁹ contiene en su art. 14 la «Ley sobre distribución nacional interior de depósitos sin intereses y de sanciones económicas según el art. 104 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (en alemán, Sanktionszahlungs-Aufteilungsgesetz, abreviatura: SZAG)». Esta ley contiene disposiciones concretas para la ejecución del art. 109 apdo. 5 LF.

Y) Disposiciones transitorias

a) Debido a las modificaciones en el reparto de competencias de la Ley Fundamental se han hecho necesarias disposiciones transitorias que determinan de qué forma se aplicará el derecho vigente anterior, que no se podría promulgar en esa forma tras la reforma. A tal efecto se ha ampliado la norma del art. 125 LF introducida ya con la 42ª Ley de modificación de la Ley Fundamental de 27.10.1994.²⁰ Ahora se dispone que el derecho que haya sido promulgado como derecho federal pero que a causa de la modificación del art. 74 apdo. 1, de la inserción del art. 84 apdo. 1 párrafo 7, del art. 85 apdo. 1 párrafo 2 o del art. 105 apdo. 2a párrafo 2 o por la derogación de los art. 74a, 75 o 98 apdo. 3 párrafo 2 LF ya no podría ser promulgado como derecho federal, seguirá en vigor como derecho fede-

19. BGBl I 2006, S. 2098.

20. BO alemán I, pág. 3146.

ral. Podrá ser sustituido por el derecho de los Estados federados. El derecho que haya sido promulgado como derecho de los Estados federados pero que a causa de la modificación del art. 73 LF ya no podría ser promulgado como derecho de los Estados federados, seguirá en vigor como derecho de los Estados federados. Podrá ser sustituido por el derecho de los Estados federados.

b) Además se ha introducido en la Ley Fundamental el nuevo art. 125b. Esta norma contiene disposiciones sobre la vigencia continuada del derecho federal, especialmente en el ámbito de las competencias de desviación. El derecho que haya sido promulgado en base al art. 75 LF en su redacción vigente hasta el 1 de septiembre de 2006 y que también podría ser promulgado después de tal fecha como derecho federal seguirá en vigor como derecho federal. En ese sentido se mantienen las facultades y las obligaciones legislativas de los Estados federados. En las materias indicadas en el art. 72 apdo. 3 párrafo 1 LF, los Estados federados podrán adoptar regulaciones que se desvíen de tal derecho, pero en las materias del art. 72 apdo. 3 párrafo 1 n° 2, 5 y 6 LF sólo cuando y en la medida en que la Federación haya hecho uso de su competencia legislativa a partir del 1 de septiembre de 2006, en el caso de los números 2 y 5 a más tardar a partir del 1 de enero de 2010, en el caso del número 6 a más tardar a partir del 1 de agosto de 2008. Los Estados federados podrán adoptar regulaciones que se desvíen de regulaciones de leyes federales que hayan sido promulgadas en base al art. 84 apdo. 1 LF en su redacción vigente antes del 1 de septiembre de 2006. Hasta el 31 de diciembre de 2008 sólo podrán adoptar regulaciones que se desvíen de tales normas si a partir del 1 de septiembre de 2006 se han modificado en la respectiva ley federal regulaciones del procedimiento administrativo.

c) Por lo demás, el nuevo art. 125c LF dispone que el derecho que haya sido promulgado en base al art. 91a apdo. 2 en combinación con el apdo. 1 n° 1 LF en la redacción vigente hasta el 1 de septiembre de 2006 seguirá en vigor hasta el 31 de diciembre de 2006.

Las normas creadas en base al art. 104a apdo. 4 LF en la redacción vigente hasta el 1 de septiembre de 2006 en materia de financiación del tráfico en municipios y el fomento de las viviendas sociales seguirán en vigor hasta el 31 de diciembre de 2006. Las normas creadas en materia de financiación del tráfico en municipios para los programas especiales según el § 6 apdo. 1 de la Ley de financiación del tráfico en municipios, así como las demás normas creadas en base al art. 104a apdo. 4 LF en la redacción vigente hasta el 1 de septiembre de 2006 seguirán en vigor hasta el 31 de diciembre de 2019, salvo cuando se haya determinado o se determine un momento anterior para su derogación.

d) El nuevo art. 143c LF contiene normas transitorias referentes al reparto de recursos financieros. Según éste, a partir del 1 de enero de 2007 y hasta el 31 de diciembre de 2019, los Estados federados tienen derecho a asignaciones anuales con cargo al presupuesto de la Federación debido a la desaparición de las cuotas de financiación de la Federación causado por la supresión de las funciones comunes mixtas Construcción y ampliación de universidades, incluidas clínicas universitarias y Planificación educativa, así como a causa de la desaparición de las ayudas financieras para la mejora de la situación de tráfico en los municipios y para el fomento de las viviendas sociales. Hasta el 31 de diciembre de 2013, tales

importes serán calculados a partir de la media de las cuotas de financiación de la Federación en el periodo de referencia de 2000 a 2008. Hasta el 31 de diciembre de 2013, estos importes serán distribuidos entre los Estados federados como sigue:

- como importes fijos anuales, cuya cuantía se calculará según la cuota media de cada Estado federado en el periodo de 2000 a 2003.
- según el destino en función del área de funciones de las anteriores financiaciones mixtas.

La Federación y los Estados federados revisarán hasta finales de 2013 en qué cuantía los recursos financieros asignados a los Estados federados según el art. 143c apdo. 1 aún son adecuados y necesarios para el cumplimiento de funciones por parte de los Estados federados. A partir del 1 de enero de 2014 deja de estar en vigor la vinculación según destino prevista para los recursos financieros asignados. La vinculación a destinos de inversión del volumen de recursos se mantiene. Todo esto no afecta a los acuerdos según el Pacto de solidaridad II. Los detalles son regulados por una ley federal que precisará de la aprobación del Consejo federal. En ese sentido, se ha dictado la Ley de acompañamiento de la reforma del federalismo de 5 de septiembre de 2006,²¹ cuyo art. 13 contiene la «Ley de separación de funciones comunes mixtas y ayudas financieras (en alemán, «Gesetz zur Entflechtung von Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen, abreviado: Entflechtungsgesetz – EntflechtG)», con disposiciones más detalladas, también con disposiciones referentes a importes.

Se espera que la separación de competencias, vinculada a la reforma del federalismo, y el subsiguiente fortalecimiento de la autonomía de la Federación y de los Estados federados tendrán, en su conjunto, un efecto aliviador para las arcas públicas.²² Se considera que la mejora de la capacidad de reforma del Estado mediante la ampliación del margen de actuación de los correspondientes niveles en legislación y administración crearán las condiciones para un uso más eficiente de los recursos públicos, una evolución económica general más dinámica y la consolidación de las cuentas públicas. Habrá efectos inmediatos sobre los presupuestos de la Federación y de los Estados federados debido a la regulación del art. 143c LF, según el cual en el periodo del 1 de enero de 2007 al 31 de diciembre de 2019, los Estados federados tienen derecho a asignaciones anuales con cargo al presupuesto federal para compensar la desaparición de las cuotas de financiación de la Federación causado por la supresión prevista de las funciones comunes mixtas «Construcción y ampliación de universidades, incluidas clínicas universitarias» y «Planificación educativa», así como de las ayudas financieras para la mejora de la situación de tráfico en los municipios y para el fomento de las viviendas sociales. Se prevé que los Estados federados reciban de esta forma anualmente 695,3 millones de euros (70 % del volumen de compensación) para el área «Construcción y ampliación de universidades, incluidas clínicas universitarias», 19,9 millones de euros (50 % del volumen de compensación) para el área «Planificación educativa», 518,2 millones de euros para el fomento de las viviendas sociales y 1335,5 millones de euros para la mejora de la situación de tráfico en los municipios.

21. DO alemán I 2006, pág. 2098.

22. Véase en el Documento parl. 16/813, pág. 23.

pios. Se dice que la Federación empleará anualmente 298 millones de euros (30 % del volumen de compensación para la función común mixta suprimida Construcción de universidades) y para la futura colaboración en la evaluación e información del sistema educativo para comparativas internacionales anualmente 19,9 millones de euros (50 % del volumen de compensación para la supresión de la planificación educativa común). Se estima que las cantidades a las que los Estados federados tienen derecho según el art. 143c LF con cargo al presupuesto federal alcanzan un total anual de cerca de 2.600 millones de euros para los años de 2007 a 2013. Se considera que, de esta forma, los Estados federados dispondrán de los medios financieros necesarios para cumplir las funciones que pasarán a ser de su competencia de financiación exclusiva.

Valoración de la reforma del federalismo en cuanto a la integración europea

La reforma debe reducir las interdependencias entre la Federación y los Estados federados que deterioran la democracia y la eficiencia y debe crear responsabilidades más claras. Además, debe crear un nuevo equilibrio entre, por una parte, los elementos federales de la solidaridad y la cooperación, y, por otra, la competitividad. En general, la reforma busca un reforzamiento sostenible de la capacidad de actuación y de decisión de la Federación y de los Estados federados.

Se pretende, de forma expresa, reforzar la adecuación de la Ley Fundamental a Europa.²³ En conjunto, la Ley Fundamental avanza con la reforma por la senda hacia un «federalismo de solidaridad» en Alemania.

A) La reforma del federalismo incrementa el enfoque de la constitución hacia Europa:

Con la reforma del federalismo, se anulan partes sustanciales del traslado de procesos de decisión nacionales internos por el art. 23 LF hacia mecanismos de coordinación de los Estados federados. La nueva redacción del art. 23 apdo. 6 LF ya sólo admite la representación de la Federación por un representante de los Estados federados cuando principalmente estén afectadas competencias legislativas exclusivas de los Estados federados en las materias de formación escolar, cultura o radiotelevisión. Esto supone una limitación considerable frente a la extensión a todas las competencias legislativas exclusivas de los Estados federados prevista en la anterior regulación.

La modificación del art. 52 apdo. 3 a LF permitirá a la Cámara de Europa en el futuro adoptar acuerdos por escrito, por vía de acuerdo circular.²⁴ Esta regulación acelera de forma considerable la formación de la voluntad relevante a efectos europeos entre los propios Estados federados. De esta forma se podrá reducir el «voto alemán» en el Consejo de la Unión, es decir, la abstención por falta de acuerdo a tiempo entre la Federación y los Estados federados. En cualquier

23. Véase Acuerdo de la Canciller Federal y de los Jefes de gobierno de los Estados federados de 14 de diciembre de 2005, en: Documento parl. 16/813, pág. 7.

24. Documento parl. 178/06, pág. 23.

caso es una expectativa fundada. Esto podría volver a fortalecer la influencia de Alemania en Europa.

B) La reforma del federalismo adapta la arquitectura constitucional a Europa:

La nueva legislación de desviación según el art. 72 apdo. 3 LF, en cuyo ámbito las leyes federales entran en vigor una vez transcurridos seis meses desde su promulgación, permite una entrada en vigor anticipada para supuestos de urgencia, especialmente por plazos de transposición impuestos por el derecho comunitario. De esta forma, el margen de reacción de los Estados federados frente a la Federación se reduce por necesidades del derecho comunitarios.

La supresión de la competencia legislativa marco de la Federación mejora la transposición de los mandatos del derecho comunitario, pues a partir de ahora habrá un solo legislador competente para toda la materia respectiva. La Federación recibe para las materias medioambientales del anterior art. 75 y para la legislación en materia de acceso a universidades y de títulos universitarios la posibilidad de una regulación plena de estas materias. De esta forma, la Federación podrá trasponer de forma unitaria el derecho de la Unión Europea. Aunque los Estados federados hagan uso de sus competencias de desviación en estos ámbitos, sí que se mantiene la ventaja de una regulación general por un legislador en lo relacionado con los mandatos del derecho comunitario.

Las disposiciones unitarias del derecho comunitario para las regulaciones sobre sustancias e instalaciones de los recursos hídricos han contribuido a excluir desde el principio esta materia de la competencia de desviación de los Estados federados. Tal vez este caso se vuelva paradigmático para el futuro de la nueva competencia de desviación: En la práctica, los mandatos unitarios del derecho comunitario podrían vaciar de contenido el derecho de desviación.

Los mandatos del derecho de la Unión Europea podrían dar lugar a que la Federación apruebe una legislación concurrente nueva, que prevalecerá sobre la legislación desviada de los Estados federados hasta que los Estados federados vuelvan a tomar una nueva decisión. El plazo de seis meses antes de la entrada en vigor de leyes federales en estas materias también puede ser reducido con aprobación del Consejo federal por motivos basados en el derecho comunitario. Originariamente se había previsto una mayoría de dos tercios en el Consejo federal, pero ahora basta con la mayoría simple, un aligeramiento también debido al derecho comunitario. Una posibilidad de acortar plazos también la encontramos en el art. 84 apdo. 1 párrafo 4 LF referente a leyes federales sobre la organización de la administración pública y el procedimiento administrativo de los Estados federados, cuando los Estados federados ejecuten las leyes federales como materia propia. La posibilidad de acortar plazos también nos indica a la vez un problema básico de la competencia de desviación: Una actuación rápida del legislador sigue siendo posible sólo cuando el Parlamento federal y el Consejo federal colaboran, una necesidad que en el pasado ha generado situaciones de bloqueo.

C) La reforma del federalismo traslada terminología del derecho comunitario a la Ley Fundamental:

La defensa ante peligros provenientes del terrorismo internacional por la Oficina Federal de Investigación Criminal en aquellos casos en los que exista un

peligro superior a un Estado federado, no se aprecie la competencia de una autoridad policial de un Estado federado o la autoridad superior de un Estado federado solicite la asunción. El art. 73 apdo. 1 n° 9 a LF refuerza la lucha contra el crimen a nivel europeo e internacional. Seguramente que el concepto del terrorismo internacional permanecerá abierto a su desarrollo en el futuro. Pero también está predeterminado por la concepción subyacente a normas internacionales. En este contexto, el concepto del terrorismo es empleado especialmente también en las regulaciones del Tratado UE (Artículo 29 apdo. 2 y artículo 31 apdo. 1 letra e) y llenado de un contenido más detallado por el acuerdo marco de la UE del 13 de junio de 2002.²⁵ Así, conceptos constitucionales reciben desde el principio una impronta proveniente del derecho comunitario. La constitución se sitúa en el contexto general de la evolución europea también en cuanto a sus términos.

La Federación recibe la competencia legislativa concurrente para el acceso a universidades y los títulos universitarios.²⁶ Antes sólo estaba sujeta a una mera competencia marco. La exposición de motivos afirma que de esta forma la Federación podrá realizar una contribución a la realización del espacio universitario único europeo y a la aceptación internacional de los títulos universitarios europeos.²⁷

D) La reforma del federalismo aprovecha la situación europea para iniciar la reforma del federalismo financiero:

El art.104 a apdo. 6 LF es una reacción ante las decisiones con efectos financieros de las instituciones europeas. La Federación y los Estados federados soportarán de acuerdo con la distribución nacional interior de competencias y funciones las cargas resultantes de un incumplimiento de las obligaciones supranacionales o de derecho internacional público de Alemania. En caso de correcciones financieras por parte de la Unión Europea que afecten a más de un Estado federado, la Federación y los Estados federados soportarán tales cargas conjuntamente en una proporción de 15 a 85, aparte de otras imputaciones.

De una forma expresa, la reforma del federalismo también da cuenta de las obligaciones de la República Federal de Alemania resultantes del Pacto Europeo de Estabilidad y Crecimiento para el cumplimiento de la disciplina presupuestaria. El art. 109 apdo. 5 LF dispone al respecto que las medidas sancionadoras de la Comunidad Europea son soportadas por la Federación y por los Estados federados en una proporción de 65 a 35.

Aquellas leyes federales que impongan a los Estados federados obligaciones para la realización frente a terceros de prestaciones dinerarias, prestaciones equivalentes en especie o servicios equivalentes y que sean ejecutadas por los Estados federados como propias o según el apdo. 3 párrafo 2 por delegación de la Federación, precisarán de la aprobación del Consejo federal si los gastos resultantes de éstas deben ser sufragados por los Estados federados.²⁸ Es el resultado del

25. DOUE n° L 164, pág. 3. La motivación en Documento parl. 178/06, pág. 27 hace una referencia expresa a tal conexión.

26. Art. 74 apdo. 1 n° 33.

27. Documento parl. 178/06, pág. 24, 33.

28. Art. 104 a apdo. 4 LF.

acuerdo de coalición de 18 de noviembre de 2005,²⁹ que prestaciones que no sean financiadas por los presupuestos de los Estados federados, sino íntegramente con contribuciones, subvenciones del presupuesto de la Unión Europea o del presupuesto federal, no estén sujetas a este nuevo supuesto de aprobación necesaria.

E) La reforma del federalismo debe a Europa la creación de un nuevo federalismo de solidaridad:

Tanto el art. 104 a apdo. 6 LF como también el art. 109 apdo. 5 LF crean una solidaridad financiera expresa entre Estados federados. Esta solidaridad posiblemente albergue en su interior el núcleo de una nueva figura jurídica, la de la lealtad federal en el conjunto del Estado, cuya envergadura aún está por descubrir. Aquí está el núcleo de un nuevo tipo de federalismo, el federalismo de solidaridad, que puede plantar cara a un federalismo de competitividad exagerado. La expresión «de forma solidaria» por sí sólo ya se debe a Europa.

Posiblemente esto sea, en general, un punto de partida para, por qué no, acercar la relación Estados federados – Federación a la relación Estados miembros – Unión Europea, y no transponerla a la inversa, como hasta ahora.

En cualquier caso, el federalismo de solidaridad ya se ha ido perfilando: Cargas financieras totales de los Estados federados y de origen europeo son soportadas en un 35 % de forma solidaria, independientemente de la aportación a la causación. La solidaridad se aplicará en concreto según el número de habitantes y no según la capacidad económica.

F) La reforma del federalismo aporta, a pesar de ser un compromiso, un aumento de la distribución inequívoca de las responsabilidades. Aporta una competencia de actuación más clara en relación con Europa. Si bien es cierto que falta una reordenación de la constitución financiera federal: En lo referente a Europa la reforma de la constitución financiera ya ha comenzado.

Valoración en cuanto a la separación de Federación y Estados federados

La reforma aporta de hecho una reducción sustancial de las leyes que precisan de la aprobación del Consejo federal. De esta forma, una mayoría en el Parlamento federal podrá imponer con más facilidad las leyes también frente a una mayoría política de otro signo en los Estados federados y, por lo tanto, en el Consejo federal. Así, la legislación se generará con más eficiencia y más rapidez. A partir de ahora, las posiciones de bloqueo del Consejo federal frente al Parlamento federal ya sólo serán posibles en menor medida.

Cabe esperar que la supresión de la competencia legislativa marco de la Federación implique una clarificación de las competencias y una mayor transparencia del reparto de competencias entre la Federación y los Estados federados. En materias sustanciales, la asignación de competencias a la Federación y a los Estados federados generará un panorama de grandes diferencias. Sin embargo, el precio podría ser enorme para el Estado en su conjunto. Desde la perspectiva del Estado

29. Anlage 2 Rn. 32.

en su conjunto, la nueva creación de la legislación de desviación de los Estados federados puede generar una incluso mayor falta de claridad. Las diferentes legislaciones de los Estados federados podrán estar en vigor a la vez que una legislación federal fragmentada. Esto puede generar una nueva falta de claridad, pero no tiene por que ser así necesariamente. Hay que concederle una oportunidad a la nueva legislación de desviación. En ese sentido, la Ley Fundamental se manifiesta como una ley experimental.

También se realizan atribuciones más claras en el ámbito del sistema financiero. Éstas pueden continuar mediante una reforma adicional del federalismo. El camino hacia un federalismo de solidaridad está bien marcado.

Otros pasos de reforma

La reforma del federalismo debe ser continuada con la reordenación de las relaciones financieras entre la Federación y los Estados federados. Para ello ya se ha creado otra comisión de federalismo, la así llamada Comisión de Federalismo II. Los presidentes de esta comisión son el presidente del Grupo Parlamentario federal del SPD, Peter Struck, y el presidente regional de Baden-Württemberg, Günther Oettinger. La Federación y los Estados federados han designado, respectivamente, a 16 representantes. Los municipios han criticado que se pretenda excluirlos de las negociaciones.

La comisión debe preparar la segunda fase de la reforma del federalismo. Además de las relaciones financieras también se ocupará de una administración más sencilla, de la responsabilidad de las corporaciones territoriales, de un sistema de alerta preventiva ante riesgos presupuestarios y de la cuestión de cómo controlar los déficit presupuestarios. La comisión pretende presentar sus propuestas durante la actual legislatura.

Los Estados federados están representados en la comisión por medio de sus presidentes. El Gobierno federal está representado por los Ministros Wolfgang Schäuble (Interior, CDU), Brigitte Zypries (Justicia, SPD), Peer Steinbrück (Hacienda, SPD) y Thomas de Maizière (Oficina de la Canciller, CDU). Los grupos de todos los partidos representados en el Parlamento federal también han designado representantes.

Decisiones del Presidente federal relevantes a efectos del federalismo

La reforma del federalismo ha tenido unas consecuencias inmediatas y rápidas. El Presidente federal Köhler no ha sancionado la Ley de información al consumidor al amparo del art. 82 LF. La doctrina mayoritaria y la práctica estatal continuada deducen del art. 82 LF un derecho de comprobación de la constitucionalidad de las leyes por el Presidente federal, antes de su sanción. Según el art. 82 LF, las leyes aprobadas de acuerdo con las normas de la Ley Fundamental, una vez refrendadas, son sancionadas por el Presidente federal y publicadas en el Diario Oficial alemán. La competencia del Presidente federal para comprobar y rechazar las leyes también se extiende a su constitucionalidad material.

El Presidente federal era de la opinión de que la Ley de información al consumidor viola el art. 84 LF en su redacción posterior a la reforma del federalismo. El art. 84 LF prohíbe a la Federación asignar por ley funciones a los municipios y a las mancomunidades de municipios. A los municipios ya sólo se les puede asignar funciones por ley de un Estado federado.

Mediante la Ley de información al consumidor se pretendía obligar a las autoridades a entregar a los consumidores información referente a un producto o un fabricante concreto. Esta obligación también le afectaría a los municipios y a las mancomunidades de municipios. Se afirmó que esto violaría el art. 84 LF. De esta forma, el Presidente federal se unió a las reservas expresadas ya en el Consejo federal por los Estados federados de Berlín, Sajonia-Anhalt y Schleswig-Holstein.

Decisiones del Tribunal constitucional federal en cuestiones de federalismo

A) El 19 de octubre de 2006, el Tribunal constitucional federal publicó una decisión importante sobre el reparto financiero federal.³⁰ El Estado federado de Berlín había pretendido por la vía del recurso de inconstitucionalidad asignaciones especiales de la Federación para sanear las cuentas públicas de Berlín. La demanda tiene por objeto la cuestión de si el Estado federado de Berlín a partir del año 2002 tenía derecho a la concesión de recursos financieros adicionales (asignaciones federales complementarias por necesidades especiales) con la finalidad del saneamiento de las cuentas públicas según el art. 107 apdo. 2 párrafo 3 LF.

En un comunicado de prensa del Tribunal Constitucional Federal este procedimiento es descrito como sigue:³¹ El art. 107 LF contiene reglas sobre el reparto de los impuestos entre los diferentes Estados federados. En este contexto, el art. 107 apdo. 1 LF regula lo que les corresponde a los diferentes Estados federados como dotación financiera propia. Estos resultados de la asignación tributaría primaria entre los Estados federados son corregidos según el art. 107 apdo. 2 párrafo 1 LF en el sentido de una compensación adecuada de la capacidad financiera de los Estados federados. En el art. 107 apdo. 2 párrafo 3 LF la Ley Fundamental autoriza a la Federación a conceder a partir de sus propios fondos asignaciones a los Estados federados de baja capacidad económica para la cobertura complementaria de sus necesidades financieras generales. Tales recursos son denominados asignaciones complementarias.

En los párrafos 10, 11 y 12 de la Ley de criterios se contienen regulaciones de las asignaciones federales complementarias. En ese marco, el legislador acepta asignaciones federales complementarias por necesidades especiales para el saneamiento de las cuentas públicas de un Estado federado debido a una situación presupuestaria de necesidad extrema. Tales asignaciones federales complementarias por saneamiento se hacen depender de condiciones especiales. Entre otras, el Estado federado en cuestión tiene que haber realizado esfuerzos propios

30. Rec. Sentencias del TCF, sentencia del 19 de octubre de 2006 –2BvF 3/03–.

31. Tribunal constitucional federal, Comunicado de prensa 18/2006 de 10 de marzo de 2006, <http://www.bundesverfassungsgericht.de/pressemitteilungen/bvg06-018.html>

suficientes para evitar así una inminente situación presupuestaria de necesidad o para liberarse de la misma.

La Ley de compensación financiera de 23 de junio de 1993 contiene regulaciones especiales sobre las asignaciones federales complementarias para el saneamiento presupuestario. Regula entre otras cosas las asignaciones federales complementarias por necesidades especiales para los Estados federados de Bremen y del Sarre para los años de 1999 a 2004. Con esta regulación, el legislador cumplió la obligación resultante de la decisión del Tribunal constitucional federal de 27 de mayo de 1992³² de prestar ayuda a Bremen y al Sarre para la superación de su situación presupuestaria de necesidad extrema. En cambio, al Estado federado de Berlín no se le concedieron asignaciones federales complementarias por saneamiento. El Gobierno de Berlín estimó que esto era inconstitucional, pues el Estado federado de Berlín se encontraba en una situación presupuestaria de necesidad extrema al menos desde el año 2002.

Con su sentencia del 19 de octubre de 2006, el Tribunal constitucional federal ha desestimado la demanda del Estado federado de Berlín. Para ello ha desarrollado los siguientes principios:³³

1. Las asignaciones complementarias de la Federación según el art. 107 apdo. 2 párrafo 3 LF son la pieza final del sistema de varios niveles para el reparto de los ingresos tributarios en un Estado federal. Este reparto tiene, en su conjunto, el objetivo de permitir a la Federación y a los Estados federados en lo financiero el cumplimiento de sus funciones constitucionales con autonomía estatal y autoresponsabilidad.

2. Las obligaciones de saneamiento de la Federación y los derechos correspondientes de un Estado federado necesitado resultan ser, por la finalidad y sistemática del art. 107 apdo. 2 párrafo 3 LF, un elemento extraño dentro del actual sistema de compensación financiera interterritorial propio de un Estado federal. Las asignaciones federales complementarias por saneamiento de un presupuesto de un Estado federado en estado de necesidad están sujetas a un estricto principio de última ratio.

a) Las ayudas de saneamiento sólo serán constitucionalmente admisibles y preceptivos si la situación de necesidad presupuestaria de un Estado federado en términos relativos, en relación con los demás Estados federados, y absolutos, según el criterio de las funciones asignadas constitucionalmente al Estado federado, ha alcanzado una dimensión tan extrema que se ha producido una situación de emergencia del Estado federal.

b) Una situación de emergencia del Estado federal en el sentido de una amenaza para la existencia del Estado federado como titular constitucional de funciones estatales con capacidad de actuación y que no cabe enervar sin ayuda ajena implica que el Estado federado haya agotado todas las posibilidades disponibles para subsanar la situación, de forma que la ayuda federal se presente como única salida disponible.

32. Rec. Sentencias del TCF 86, 148 y ss.

33. Rec. Sentencias del TCF, sentencia del 19 de octubre de 2006 –3 BvF 3/03–.

El Tribunal constitucional federal no ha podido detectar una situación presupuestaria del Estado federado de Berlín que pudiera dar lugar a una situación de emergencia del Estado federal. Aparte de que para el sistema presupuestario berlinés ni siquiera se hubiera podido constatar una situación presupuestaria de necesidad extrema, el alto tribunal apreció posibilidades prometedoras para poder superar por su propio esfuerzo las actuales dificultades presupuestarias. La sentencia afirma que el Gobierno de Berlín no ha logrado motivar suficientemente que no hay alternativas a las ayudas para saneamiento. En particular, el Estado federado de Berlín no habría expuesto suficientemente que el sistema presupuestario berlinés no dispone de un potencial de consolidación suficiente. En concreto, Berlín puede supuestamente seguir reduciendo sus gastos. Además se dice que se puede mejorar la situación de ingresos de Berlín especialmente mediante la subida del tipo de recaudación del impuesto sobre actividades económicas y mediante ingresos adicionales por privatizaciones.

B) También en relación con el reparto de responsabilidades entre la Federación y los Estados federados en cuanto a obligaciones de derecho comunitario el Tribunal constitucional federal ha tomado una decisión fundamental de principios. Con sentencia de la Sala Segunda del 17 de octubre de 2006 –2 BVG 1/04, 2 BVG 2/04–, el Tribunal Constitucional Federal ha decidido que el art. 104a apdo. 5 párrafo 1 subpárrafo 2 LF es un fundamento de imputación inmediato en los supuestos de imputación según el derecho comunitario. La responsabilidad es independiente de la culpa. En estos casos la Federación debe admitir que se le imputen eventuales contribuciones a la causación.

El Gobierno de Mecklenburgo-Antepomerania había solicitado que se declarase que la Federación había lesionado los derechos constitucionales de la actora al realizar frente a la actora una compensación de derechos de crédito basados en otro fundamento jurídico, autoatribuyéndose así un derecho por responsabilidad basado en el art. 104a apdo. 5 párrafo 1 subpárrafo 2 LF, por gasto no ordenado de ayudas financieras de las Comunidades Europeas, o de un derecho basado directa o indirectamente en el art. 104 apdo. 1 LF. En ese sentido, el Estado federado de Brandeburgo había solicitado que se declarase que ni el art. 104a apdo. 5 párrafo 1 LF ni el art. 104a apdo. 1 LF originaban de forma mediata o inmediata una obligación de pago del Estado federado de Brandeburgo.

*Peter Pernthaler
Irmgard Rath-Kathrein
Ernst Wegscheider*

Acontecimientos políticos importantes en resumen

A) Durante el primer semestre de 2006, los acontecimientos políticos en Austria han estado marcados por la presidencia austríaca del Consejo de la UE. Como punto de partida se celebró el 9 de enero de 2006 en Viena una sesión conjunta de la Comisión Europea y el Gobierno federal austríaco. En el Parlamento Europeo en Estrasburgo, el Canciller federal Dr. SCHÜSSEL presentó el 18 de enero de 2006 las prioridades de la presidencia austríaca del Consejo UE, a saber, la materialización del ya alcanzado acuerdo de compromiso para los presupuestos 2007-2013, el procedimiento a seguir en la crisis constitucional de la UE, medidas para impulsar el crecimiento, el empleo, la investigación y el desarrollo tecnológico, así como cuestiones de la cooperación reforzada en materia de seguridad.

Las diferentes reuniones del Consejo UE no sólo se celebraron en Viena sino también en los Estados federados de Austria.

Los días 18 y 19 de abril de 2006 se celebró en St. Pölten, la capital regional de Baja Austria, la Conferencia Europea de Subsidiariedad «Europa comienza en casa». En ésta se alcanzó un acuerdo referente a un borrador sobre un examen de subsidiariedad por los parlamentos nacionales. En el futuro, todas las iniciativas legislativas nuevas de la Comisión Europea serán remitidas a los parlamentos nacionales para, respetando el principio de subsidiariedad, invitarles a que tomen posición, todo ello a fin de mejorar el proceso político.

En el marco de la presidencia austríaca del Consejo UE, el 21 de junio de 2006 se celebró en Viena bajo la presidencia del Canciller federal austríaco una cumbre UE-EE.UU., en la que también participó el Presidente estadounidense Georg W. BUSH.

En un balance de la presidencia austríaca de la UE¹ el Canciller federal constató después de la cumbre UE de jefes de estado y de gobierno en Bruselas, los días 15 y 16 de junio, que Austria ha logrado que en el futuro la transparencia, la subsidiariedad y la seguridad ocupen un primer plano. En cambio, apenas se lograron avances en la cuestión de la «Constitución de la UE».

B) Las siguientes cuestiones fueron temas relevantes en la política interior: El

* Traducción realizada por Alberto Risueño Fondevila, intérprete jurado de alemán.

1. Véase información detallada sobre la presidencia austríaca del Consejo UE en www.eu2006.at.

escándalo en torno al BAWAG, un banco de propiedad sindical (véase más abajo el punto 5.); las controversias sobre la colocación de indicadores bilingües en las zonas bilingües del Estado federado de Carintia y la consulta realizada por el Presidente regional de Carintia en junio de 2006 en 19 municipios del sur de Carintia; la compra de aeronaves de vigilancia del espacio aéreo (el caza «Eurofighter»); finalmente las elecciones a Consejo nacional el 1 de octubre de 2006 (véase al respecto más detalladamente más abajo el Punto II.2.-5.), que estuvo marcado por las fuertes pérdidas del Partido Popular Austríaco (Österreichische Volkspartei, ÖVP).

C) La iniciativa popular «Austria seguirá libre», promovida por el FPÖ, que estuvo expuesta en marzo de 2006 para su firma, fue apoyada por 258.277 votantes (=4,28% de participación). La iniciativa popular, que tiene como objetivos el mantenimiento de la neutralidad de Austria, impedir el ingreso de Turquía en la UE y el rechazo de la Constitución UE en la forma presentada, alcanzó las firmas necesarias según la Constitución Austríaca² y fue remitida al Consejo nacional para su posterior tramitación parlamentaria.³

D) La elección del nuevo Director general del ente público de radiotelevisión (Österreichischer Rundfunk, ORF) generó enfrentamientos políticos intensos en el seno de la coalición gubernamental inmediatamente antes del comienzo de la campaña electoral para las elecciones al Consejo nacional. En la elección por el consejo de la fundación del ORF, el 17 de agosto de 2006, no fue elegida la anterior Directora general Dr. LINDNER, propuesta y apoyada por el ÖVP, sino, con los votos de los miembros del consejo de fundación del SPÖ, del FPÖ, de Los Verdes y del socio de la coalición gubernamental Alianza Futuro Austria (Bündnis Zukunft Österreich, BZÖ) así como de miembros independientes, el anterior Director comercial Dr. WRABETZ (SPÖ) fue elegido como nuevo Director general de ORF.

E) En marzo de 2006, el escándalo en torno a la entidad Bank für Arbeit und Wirtschaft (BAWAG), propiedad de la confederación sindical Österreichischer Gewerkschaftsbund (ÖGB) causó fuertes reacciones políticas en Austria. A finales de 2000, el banco sufrió unas pérdidas por valor de cerca de 1.000 millones de euros debido a operaciones especulativas y en aquel momento sólo logró cuadrar sus cuentas gracias a una garantía secreta del ÖGB. El 27 de marzo de 2006, el presidente de ÖGB, VERZETNITSCH, dimitió de su cargo. La junta directiva de ÖGB decidió vender el BAWAG. Para salvar el banco y para poder alcanzar un acuerdo con los acreedores estadounidenses, el Gobierno federal acordó un aval federal por valor de 900 millones de euros. Las consecuencias en política interior del «escándalo BAWAG» fueron turbulencias en el seno de ÖGB y numerosas salidas de la confederación sindical, así como malos resultados del SPÖ en las encuestas (tradicionalmente ÖGB es un sindicato próximo al SPÖ) en vísperas de la elecciones al Consejo nacional en el otoño de 2006. Finalmente, el BAWAG fue vendido el 14 de diciembre de 2006 a la compañía estadounidense de fondos de inversión Cerberus y a varios inversores de Austria. Del precio obtenido de la venta, cerca de 3.200 millones de euros, cerca de 2.600 millones de euros fue-

2. Según el Art. 41 apdo. 2 CA se necesitan las firmas de al menos 100.000 votantes.

3. Véase 1448 Blg StenProt NR XXII.GP.

ron destinados a la confederación sindical, que de esta forma podrá liquidar sus deudas por las operaciones especulativas y el resto se le abonará al banco como restitución de la garantía federal, que con la venta se suprime.

Elecciones a Consejo nacional 2006: Nuevas esperanzas para una reforma del Estado y otros importantes proyectos de reforma

A) A pesar de los intensos esfuerzos en las comisiones y en el pleno, la Convención Austria, creada en el año 2003, no logró redactar una nueva constitución federal hasta finales de 2004, tal y como estaba previsto.⁴

La «Comisión Especial para el estudio previo del Informe de la Convención Austria», creada en el año 2005 por el Consejo nacional⁵ continuó en 2006 con sus deliberaciones si bien, según con la hoja de ruta acordada, sólo se ha convocado un día de sesiones, respectivamente, para los correspondientes temas ya debatidos en la Convención. Mientras que en la 5ª sesión, el 17 de enero de 2006, no se logró un acuerdo sobre el catálogo de derechos fundamentales y los objetivos del Estado, así como sobre la inclusión de un preámbulo en la constitución, la comisión acordó en la siguiente sesión la creación de tribunales contencioso-administrativos regionales. Como ya ocurriera en la Convención, los diferentes puntos de vista políticos se manifestaron con toda claridad en cuestiones como el reparto de competencias, la reforma del Consejo federal y la constitución financiera.

Tras un total de diez sesiones, la Comisión Especial concluyó sus trabajos el 4 de julio de 2006, tal y como estaba previsto. El trabajo realizado fue valorado de forma muy distinta por los representantes de los diferentes partidos políticos. Se dejaron totalmente abiertas cuestiones como el reparto de competencias entre la Federación y los Estados federados, la posible reclamación judicial de los derechos fundamentales y la ampliación de derechos de control. El informe de la Convención Austria fue tomada en consideración por unanimidad.

El futuro del ambicioso proyecto de una amplia reforma constitucional fue dejado en manos del nuevo parlamento y del nuevo Gobierno federal, tras las elecciones a Consejo nacional en otoño de 2006.

B) El periodo legislativo del Consejo nacional, de cuatro años, concluía a más tardar el 24 de noviembre de 2006. Tras celebrar consultas políticas, los grupos parlamentarios acordaron poner fin de forma anticipada a la XXIIª Legislatura del Consejo nacional y celebrar las elecciones a Consejo nacional el día 1 de octubre de 2006. Una de las motivaciones del acuerdo del Consejo nacional, adoptado por unanimidad el 14 de junio de 2006, fue que permitiría una campaña electoral corta y económica y que se podría formar gobierno todavía en el año 2006.

C) Entre los temas dominantes de la campaña electoral estuvieron el escándalo BAWAG y las turbulencias en el seno del sindicato Österreichischer Gewerk-

4. Véase al respecto el informe detallado sobre la evolución del federalismo austríaco en el año 2003, en: Informe de las Comunidades Autónomas 2003, Volumen I (2004), puntos II.1. - 5., el Informe 2004, puntos II. 1. - 7. y el Informe 2005, Punto II.1.

5. Véase el 30º Informe del Federalismo en Austria (2005), Viena 2006, 12 y ss.

schaftsbund, la política económica y fiscal, la compra de aviones caza, así como la cuestión de los extranjeros, siendo especialmente las propuestas del nuevo presidente de la BZÖ, WESTENTHALER, de expulsar a 300.000 extranjeros, las que más revuelo levantaron. Debido a la política en materia de extranjería, la Ministra de Justicia Dr. GASTINGER declaró pocos días antes de las elecciones su salida de la BZÖ.

Las elecciones a Consejo nacional del 1 de octubre de 2006 arrojaron un cambio en las mayoría políticas en Austria que no había sido pronosticado por las encuestas. El ÖVP, dirigido por el Canciller federal Dr. SCHÜSSEL, sufrió una pérdida de votos dramática (-8,0%). El SPÖ también registró pérdidas (-1,2%) pero con el 35,3% de los votos se convirtió en el partido más votado. Los Verdes obtuvieron un 11,0% y se convirtieron en el tercer partido y con sus 520.130 votos superaron en 532 votos al FPÖ (también 11,0%). La BZÖ, que en el año 2005 se había escindido del FPÖ, logró superar la barrera electoral del 4% por muy poco, con el 4,1% de los votos. La consecución de un escaño directo en Carintia fue decisiva para la entrada en el Consejo nacional. Los resultados de los partidos representados en el Consejo nacional fueron los siguientes:

ÖVP	34,3%	(-8,0%)	66 escaños	(-13)
SPÖ	35,3%	(-1,2%)	68 escaños	(-1)
Verdes	11,0%	(+1,5%)	21 escaños	(+3)
FPÖ	11,0%	(+1,0%)	21 escaños	(+4)
BZÖ	4,1%		7 escaños	(no presentado en el año 2002)

El Presidente federal Dr. FISCHER encargó al presidente del SPÖ, Dr. GUSENBAUER, la formación de un nuevo gobierno. Como el FPÖ declaró que no tenía intención de participar en un gobierno sino de pasar a la oposición, muy pronto quedó claro que sólo una gran coalición del SPÖ y del ÖVP dispondría en el parlamento de una mayoría o que se formaría un gobierno en minoría del SPÖ.

D) Durante la sesión constituyente del Consejo nacional el 30 de octubre de 2006 se crearon con los votos del SPÖ, Los Verdes y FPÖ comisiones de investigación parlamentarias, que debían investigar la compra de aeronaves de vigilancia del espacio aéreo (el caza «Eurofighter»), así como varios escándalos bancarios. Como respuesta, el ÖVP congeló las negociaciones con el SPÖ para formar gobierno y anunció que sólo las reanudaría una vez presentados los resultados del trabajo de las comisiones de investigación.

Como se hizo notar el descontento de la población sobre la paralización de las negociaciones para la formación de gobierno y también el Presidente federal urgió una conclusión rápida de las negociaciones, las conversaciones suspendidas fueron reanudadas a mediados de noviembre con el objetivo de formar una gran coalición antes de finales del año 2006.⁶ Para ello se crearon grupos de trabajo para tratar las diferentes áreas. Los obstáculos más importantes resultaron ser la

6. Véase al respecto Primeros resultados de las conversaciones de la coalición sobre la reforma del Estado: ¿Cabe un optimismo moderado?, en: Instituto de Federalismo, Föderalismus-Info N° 6/2006.

supresión de las tasas de matrícula universitaria, la cancelación de la compra de los aviones caza y cuestiones del sistema de salud y de asistencia social.

Los Estados federados austríacos, actuando a tiempo, aportaron sus expectativas a las negociaciones para la formación de un nuevo Gobierno federal. La Conferencia de Presidentes regionales aprobó en su sesión del 30 de octubre de 2006 las «Exigencias de los Estados federados frente a un nuevo Gobierno federal». Éstas contienen pretensiones importantes de los Estados federados, como, entre otras, la creación de títulos competenciales más «redondeados», un fortalecimiento de la autonomía constitucional de los Estados federados, una reforma del Consejo federal, así como una reforma de la constitución financiera, a la que debería ir unida la coincidencia de las responsabilidades de recaudación y de gasto.⁷

Tras negociaciones intensas, los dos partidos, SPÖ y ÖVP, acordaron la formación de una gran coalición bajo la dirección del Canciller federal Dr. GUSENBAUER (SPÖ). El anterior Canciller federal Dr. SCHÜSSEL (ÖVP) deja el Gobierno federal y recibe de manos del Sr. MOLTERER, nombrado Vicecanciller y Ministro de Hacienda, el cargo de presidente del grupo del ÖVP en el Consejo nacional. El nuevo Gobierno federal, que consta de un total de 20 miembros, está integrado, además de por el Canciller federal y el Vicecanciller, por otros doce ministros o ministras (5 del SPÖ y 5 del ÖVP) y por seis secretarios o secretarías de Estado (3 del SPÖ y 3 del ÖVP).

El Presidente federal le tomó juramento al Gobierno federal el 11 de enero de 2007. El 16 de enero de 2007, el Canciller federal realizó su declaración de gobierno ante el Consejo nacional.⁸

E) El programa de gobierno 2007 – 2010⁹ para el XXIIIº periodo legislativo contiene, además de un preámbulo, en doce puntos las prioridades del trabajo del gobierno e incluye prácticamente todas las áreas, desde la Política europea hasta Hacienda, pasando por Economía y Trabajo, Educación y Seguridad interior.

En su Punto 2, el programa de gobierno contiene proyectos de reforma administrativa y del Estado que son relevantes desde una perspectiva federalista. Así, entre otros,

se creará un catálogo de derechos fundamentales único y bien estructurado,

se crearán tribunales contencioso-administrativos regionales que conllevarán una protección jurídica concentrada y cercana a los ciudadanos,

se crearán Direcciones educativas en los Estados federados para evitar duplicidades en la administración educativa,

se realizará una depuración de la Constitución, lo que liberaría a la norma fundamental del Estado de lastres innecesarios,

7. Véase también al respecto Exigencias federalistas al Parlamento y al nuevo Gobierno federal, en: Instituto de Federalismo, Föderalismus-Info N° 5/2006.

8. Véase la declaración de gobierno del Canciller federal Dr. Gusenbauer «Juntos por Austria – Las personas en el centro de la atención», descargable en www.bka.gv.at.

9. El programa de gobierno 2007-2010 se puede descargar en www.bka.gv.at.

se reforzará la autonomía de los Estados federados y de los municipios y se ampliará la cooperación entre municipios.

El punto central es un nuevo reparto de funciones entre la Federación y los Estados federados, configurando las competencias de la Federación y de los Estados federados según un modelo de tres pilares. Habrá ámbitos competencias exclusivos para la Federación y los Estados federados, respectivamente, (primero y segundo pilar) y un área de «legislación compartida» (tercer pilar). Los detalles concretos serán desarrollados antes del 30 de junio de 2007 por un grupo de expertos nombrado a tal efecto, en el que también estarán dos representantes de la Conferencia de Presidentes regionales, todo ello partiendo de las propuestas de la Convención Austria. La reforma constitucional debe ser aprobada hasta finales del año 2007.

El programa de gobierno contiene avances federalistas, pero también iniciativas para nuevas centralizaciones,¹⁰ por ejemplo en el ámbito de los centros hospitalarios o en la gestión de peligros naturales, pues en este ámbito está prevista la creación de una Agencia para la protección ante peligros naturales en el Ministerio federal de agricultura y silvicultura, medioambiente y aguas.

Con la formación de la gran coalición, que dispone de una mayoría de dos tercios en el Consejo nacional, necesaria para leyes constitucionales, sí que existe la esperanza de que se apruebe la reforma constitucional. El futuro demostrará si se logra su realización, pues los anteriores gobiernos fracasaron en la reforma del Estado federal austríaco.

F) El Consejo federal austríaco, cámara parlamentaria de representación regional, se situó en el centro del interés político también en el periodo de referencia, pues el Consejo federal, debido al cambio en las mayorías políticas en otoño de 2005, a causa de las elecciones a tres parlamentos regionales,¹¹ fue usado de nuevo como «arma de la política partidista» (Véase más abajo Punto III.4.).

Si en el año 2005, también en parte por el revuelo ocasionado por declaraciones de dos miembros de la cámara de representación territorial,¹² sí que hubo un gran número de propuestas para una reforma del Consejo federal, en el año 2006 sólo hubo voces aisladas que se pronunciaron a favor de la reforma del Consejo federal. La Presidenta ROTH-HALVAX (ÖVP), que ejerció el cargo durante el primer semestre de 2006, se pronunció a favor de que los miembros del Consejo federal del correspondiente Estado federado (de todos los grupos parlamentarios) se reúnan periódicamente con los miembros del Gobierno regional, para poder coordinar así los intereses de los Estados federados y que así los intereses partidistas pasen a un segundo plano.

También es digna de mención la propuesta del presidente de la Convención Austria, el Dr. FIEDLER, que se pronunció a favor de que en lugar de enviar los

10. Véase al respecto El programa de gobierno contiene avances federalistas, pero también trampas, en: Instituto de Federalismo, Föderalismus-Info N° 1/2007.

11. Véase al respecto el Informe 2005, Puntos 3.1. – 3.3.y Punto II.2.2.

12. Véase al respecto el detallado Informe 2005, Punto II.2.1.

actuales 62 representantes, en el futuro cada Estado federado envíe a sólo dos miembros, es decir, 18 en total, al Consejo federal.

G) Desde el año 2004 existen en Austria intenciones por parte de la Federación de transferir a los Estados federados el transporte público urbano y regional (en adelante, ÖPNRV). Como esto impondría grandes cargas financieras a los Estados federados, éstos exigieron las correspondientes negociaciones.¹³

Tras negociaciones políticas, los representantes financieros de los Estados federados resaltaron en su reunión en abril de 2006 que en la reforma del transporte público urbano y regional debía haber una definición precisa de las funciones de la Federación y de los Estados federados. Además, debería crearse un concepto común general para el transporte pública y también debería fijarse la responsabilidad de la Federación como propietaria de los Ferrocarriles Federales Austríacos.

También por culpa de la reelección del Consejo nacional las negociaciones no arrojaron resultados concretos. En cualquier caso, la reforma del ÖPNRV no debe implicar que los Estados federados asuman las funciones sin recibir compensaciones financieras a cambio.¹⁴

Novedades en el derecho constitucional federal, capítulos seleccionados de la legislación federal y participación de los Estados federados en la legislación federal

A) En el año 2006 no se registró un desarrollo significativo en el derecho constitucional federal pues no se reformó la Constitución austríaca. Fueron aprobadas por el Consejo nacional o publicadas en el Boletín Oficial austríaco dos leyes federales constitucionales y 40 disposiciones constitucionales en nueve leyes federales simples.

a) Con la Ley federal constitucional sobre la celebración del Tratado sobre el ingreso de la República de Bulgaria y de Rumanía en la Unión Europea¹⁵ se creó la base legal constitucional para la propia ratificación por Austria del Tratado de adhesión entre la Unión Europea y estos dos Estados. La ley habilita al Gobierno para la celebración del Tratado. También se estableció que para la celebración del Tratado sería necesaria una autorización del Consejo nacional y la aprobación del Consejo federal, ambas por mayoría de dos tercios.

b) Obras de regulación en dos puntos de las aguas fronterizas entre Austria y Hungría hicieron necesario modificar el recorrido de la frontera con Hungría y realizar ajustes en los tratados fronterizos. Son un requisito para la entrada en vigor del Tratado firmado entre ambos Estados la aprobación de sendas leyes constitucionales coincidentes de la Federación y de los Estados federados afecta-

13. Véase el detallado 30º Informe del Federalismo en Austria (2005), Viena 2006, 55 y ss.

14. Véase al respecto «Regionalización» del Transporte público: ¿Un traslado de funciones razonable o un nuevo sacrificio de los Estados federados?, en: Instituto de Federalismo, Föderalismus-Info N° 1/2006.

15. Véase BO austríaco I N° 25/2006.

dos. La correspondiente ley federal constitucional¹⁶ fue aprobada en el Parlamento ya en el año 2004 y fue publicada en el año de referencia.

B) Entre las prioridades de la legislación federal simple durante el año de referencia nos encontramos con regulaciones en las materias de Educación,¹⁷ Seguridad interior,¹⁸ Salud,¹⁹ Energía²⁰ y el aseguramiento del futuro de Austria como destino de inversiones.²¹ A continuación se exponen brevemente algunas leyes federales simples, importantes desde una perspectiva federalista, que en parte también contienen disposiciones constitucionales:

a) Con la Ley federal sobre contratación pública (Ley federal de contratación), BO austríaco I N° 17/2006, se ha revisado en profundidad la anterior normativa sobre la adjudicación de contratos públicos por la Federación, los Estados federados y los municipios, adaptándola a los mandatos de la UE, así como a la decisiones del Tribunal de Justicia Europeo y del Tribunal constitucional austríaco. La Oficina Federal de Contratación ha sido creada como autoridad especial de fiscalización con protección constitucional²² y fiscaliza los procesos de contratación pública en el ámbito federal. Además, los Estados federados tienen sus propias instituciones de fiscalización, competentes para la contratación pública en el ámbito regional, de forma que se conservó la protección jurídica descentralizada.

b) Mediante la promoción reforzada de la generación de energía a partir de fuentes energéticas renovables, en Austria ya se alcanzó en el año 2005 el objetivo fijado inicialmente para el año 2008, de una cuota del 4 % de las demás fuentes energías renovables, medida a partir de la energía suministrada a consumidores finales. Tras extensas negociaciones se alcanzó un consenso político sobre la puesta a disposición de los recursos financieros necesarios para la promoción de la energía ecológica.

16. Véase Ley federal constitucional sobre modificación del recorrido de la frontera de estado entre la República de Austria y la República de Hungría en los subapartados C II y C IV (El río Pinka, regulado, y el río Strem, regulado (BO austríaco I N° 38/2006). Véase al respecto también la correspondiente Ley regional constitucional de Burgenland, BO regional 2005/24.

17. Véase el 2° Paquete legislativo sobre escuelas 2005, BO austríaco I N° 20/2006.

18. Véase la Reforma del derecho de nacionalidad 2005, BO austríaco I N° 37/2006, la ley federal que modifica la Ley de pasaportes de 1992 y la Ley de tasas de 1957, BO austríaco I N° 44/2006.

19. Véase la Ley de modificación de régimen sanitario 2006, BO austríaco I N° 122/2006; la Ley federal sobre Gesundheit Österreich GmbH, BO austríaco I N° 132/2006; la Ley de seguridad alimentaria y protección de consumidores, BO austríaco I N° 13/2006, o la Ley sobre disposición de pacientes, BO austríaco I N° 55/2006.

20. Véase la Ley de seguridad en el suministro energético 2006, BO austríaco I N° 106/2006, o la Ley de reforma de energía ecológica 2006, BO austríaco N° 105/2006.

21. Véase la Ley federal de contratación pública 2006, BO austríaco I N° 17/2006, o la Ley de ajuste estructural 2006, BO austríaco I N° 100/2006.

22. Véanse las disposiciones constitucionales en los §§ 291 apdo. 3, 294 apdo. 2 párr. 3 y 295 sobre la posición jurídica de los miembros de la Oficina Federal de Contratación y el § 309 apdo. 2, según el cual los empleados de la Oficina Federal de Contratación están sujetos a las instrucciones de su presidente.

Con la Ley de reforma de energía ecológica 2006, BO austríaco I N° 105/2006, a partir del año 2006 se dispondrá anualmente de 17 millones de euros para instalaciones adicionales nuevas. El peso de la energía ecológica en el total de la producción de energía debe ser incrementado hasta el 10 %. Ahora también se subvencionan las centrales hidráulicas de tamaño medio. En el futuro no habrá subvenciones aseguradas, la tarifa de compra está asegurada durante diez años y durante otros dos años con tarifas a la baja. No se atendió a las exigencias de los Estados federados de una participación en la fijación de las tarifas, pero sí que se les ha impuesto la cofinanciación de funciones de la Federación. La ley contiene un total de diez disposiciones constitucionales. Una de ellas (en el § 13 apdo. 10) prevé que la obligación de compra de energía eléctrica de instalaciones fotovoltaicas sólo será efectiva, si el Estado federado en el que se construyó la instalación fotovoltaica asume el 50 % de los gastos necesarios a tal efecto.

c) El plazo de vigencia de las así llamadas «Leyes de dirección económica» estaba limitado hasta el 31 de diciembre de 2006. A través de las disposiciones constitucionales en las así llamadas «cláusulas de garantía de competencia», mediante las cuales se concedía a la Federación la competencia para dictar determinadas disposiciones, estas leyes²³ han sido prorrogadas y a la vez han sufrido ligeras modificaciones.

La Ley de seguridad en el suministro energético de 2006,²⁴ BO austríaco I N° 106/2006 contiene un total de 14 disposiciones constitucionales y varias normas de principios generales. Con esta ley se continuó la liberalización del mercado interior de la energía, incrementado a la vez la seguridad en el suministro de corriente y gas, estableciendo simultáneamente los principios a cumplir por los Estados federados en sus leyes de energía eléctrica.

En la Ley de régimen y organización del sector eléctrico se establecieron medidas para regular el mercado en supuestos de escasez y se obligó a los productores de energía con instalaciones de más de 5 MW a participar en la así llamada «regulación primaria». En caso de una incidencia, el equilibrio entre producción y consumo de energía debe ser restablecido en el plazo de 30 segundos mediante reguladores de rotaciones de turbinas, siendo proporcionada la potencia necesaria por centrales de gran tamaño. El Inspector de zona supervisa el cumplimiento de la regulación primaria. Los criterios para la seguridad, fiabilidad y calidad de los servicios de red son fijados por Energie-Control por norma regla-

23. Véase la Ley federal de modificación de la Ley de explotación de alimentos de 1997, BO austríaco I N° 87/2006. Según la disposición constitucional en el artículo I, la ley deja de estar en vigor el 31 de diciembre de 2016. Véase también la Ley federal de modificación de la Ley de garantía de suministro de 1992, BO austríaco I N° 91/2006. Según la disposición constitucional en el artículo I, la vigencia de la ley ha sido ampliada hasta el 31 de diciembre de 2011.

24. Ley federal de modificación de la Ley de régimen y organización del sector eléctrico, la Ley del sector del gas, la Ley de dirección energética de 1982, la Ley de reservas y registro de petróleo de 1982, la Ley de autoridades reguladoras de la energía, la Ley federal contra la competencia desleal de 1984 y la Ley de la competencia (Ley de seguridad en el suministro energético de 2006).

mentaria. Energie-Control supervisa la planificación a largo plazo y, en transposición de la Directiva de la UE sobre cogeneración energética, fijará criterios para la eficiencia energética de centrales de energía. Le compete a los gobiernos regionales expedir justificantes de origen para energía proveniente de la cogeneración de eficiencia alta (§ 42b Ley de régimen y organización del sector eléctrico).

El suministro transfronterizo de gas natural está sujeto al acceso regulado a la red y las obligaciones de las empresas de almacenamiento se fijan en la Ley del sector del gas. Además, se han previsto nuevas regulaciones legales para la publicación de precios de medición en Internet, así como sobre información de red en páginas de las empresas de distribución de larga distancia. En el marco de la reordenación de medidas de dirección del gas natural también se ha previsto una estructura más flexible de las reservas obligatorias.

d) Ya en el año 1967 se creó un «Fondo para la asistencia a ciudadanos austríacos en el extranjero». Con la Ley federal sobre Fondo para austríacos en el extranjero (BO austríaco I N° 67/2006) se ha creado una base jurídica a la altura de nuestros tiempos, que tiene en cuenta las experiencias del pasado y los ajustes necesarios, para poder seguir prestando asistencia a los austríacos en el extranjero. Como novedad se ha creado la posibilidad de, en casos de especial dureza, prestar asistencia a antiguos ciudadanos austríacos o a hijos de ciudadanos austríacos, siempre que aún haya recursos disponibles. A tal efecto deberá darse preferencia a las víctimas del nacionalsocialismo y a sus familiares. Los órganos de la Federación, de los Estados federados y de los municipios deberán proporcionar al Fondo para austríacos en el extranjero la información necesaria, siempre que no haya una obligación legal de secreto que se oponga a ello.

e) Partiendo de una iniciativa de Los Verdes, en el Consejo nacional se aprobó la Ley federal de modificación de la Ley de censo nacional de 1950. Mediante disposición constitucional²⁵ se suprimió el párrafo que regulaba el registro secreto de la lengua materna. En el futuro, el registro de la lengua materna y/o la lengua habitual se producirá en el marco de los censos regulares y no mediante un registro secreto.

f) Según la Reforma del derecho de nacionalidad 2005, BO austríaco I N° 37/2006, un aspirante a la nacionalidad debe haber estado viviendo al menos diez años legalmente en territorio federal y de éstos al menos cinco como residente. Cualquier condena judicial a una pena privativa de la libertad es considerada un impedimento de la concesión. Otro requisito para la concesión de la nacionalidad es la justificación de conocimientos del idioma alemán y de conocimientos básicos del ordenamiento democrático, así como de la historia de Austria y del correspondiente Estado federado. En la ley se prevé una habilitación de los gobiernos regionales para regular por norma reglamentaria el examen de tales conocimientos básicos (§ 10 apdo. 6 y 7). Estos reglamentos han llamado la atención de los medios de comunicación.

25. Véanse las disposiciones constitucionales en la Ley federal de modificación de la Ley de censo nacional de 1950, BO austríaco I N° 21/2006, con la que con fecha de 1 de enero de 2006 dejó de estar en vigor el § 11 apdo. 1.

g) Con la Ley federal sobre profesionales de la contabilidad de balances (Ley de contabilidad de balances), BO austríaco I N° 161/2006, se han agrupado en la profesión de contable de balances las profesiones de contable independiente y de contable comercial, que hasta ahora eran dos profesiones distintas. Se mantiene la separación de los asesores fiscales. En el futuro, los contables de balances podrán ocuparse de la contabilidad comercial, liquidación salarial y contabilidad de costes de las empresas pequeñas y medianas y podrán elaborar balances hasta una cifra de facturación específica.

En el marco del procedimiento de consulta, los Estados federados se han opuesto de forma masiva a esta ley, pues prevé la ejecución por una Comisión Paritaria (central) con sede en Viena. Contra sus decisiones cabe la apelación ante el presidente regional, si bien a la Comisión Paritaria le corresponde el papel de parte en el proceso de apelación y contra la decisión en apelación cabe un recurso ante el Tribunal contencioso administrativo.

C) Los Estados federados austríacos participan en la legislación federal a través del Consejo federal. Éste se reunió en el año 2006 para celebrar once sesiones. En éstas se trataron 106 proyectos de ley aprobados por el Consejo nacional, se autorizó la celebración de 40 tratados internacionales y de tres acuerdos según el art. 15a CA, además de tomar conocimiento de doce informes del Gobierno federal y de sus miembros y de un informe del Defensor del Pueblo.

Debido a los cambios en las mayorías políticas, el Consejo federal ejerció su derecho de formular oposición con más frecuencia que en años anteriores. En el año 2006, el Consejo federal formuló un total de 19 oposiciones que, sin embargo, no tuvieron efecto alguno, pues la mayoría en el Consejo nacional aprobó las correspondientes resoluciones de ratificación y aprobó los proyectos de ley en la forma originariamente prevista. En cambio, la amenaza de la mayoría del Consejo federal de formular oposición también tuvo como consecuencia que el Gobierno se viera obligado a prestar especial atención a los plazos, para poder realizar los proyectos previstos a tiempo. Las motivaciones de las oposiciones muestran que sólo en algunos pocos casos se hicieron valer razones federalistas, mientras que las motivaciones políticas partidistas fueron mayoritariamente determinantes de la formulación de la oposición.

Debido a la afectación de las competencias de los Estados federados, siete proyectos de ley aprobados por el Consejo nacional necesitaron de la aprobación según el art. 44 apdo. 2 CA, que fue concedida por el Consejo federal sin objeción alguna. Los siguientes asuntos necesitaron de la aprobación por limitar las competencias de los Estados federados: Ley federal constitucional sobre el ingreso de Bulgaria y Rumanía en la Unión Europea, Ley federal sobre Fondo para austríacos en el extranjero, la Ley de reforma de energía ecológica 2006, la Ley de seguridad en el suministro energético de 2006, la modificación de la Ley de garantía de suministro de 1992, la modificación de la Ley de explotación de alimentos de 1997 y el Convenio sobre creación del grupo de Estados anticorrupción.

De esta forma, son 192 las aprobaciones concedidas por el Consejo federal desde la implantación del derecho de aprobación en el año 1985.

Novedades en el derecho constitucional regional y la participación de los Estados federados en asuntos de la UE

A) Durante el periodo de referencia 2006 se modificó la constitución regional en dos Estados federados. Las modificaciones, de menor entidad, tuvieron por objeto la independencia de órganos y el establecimiento de participaciones mínimas del Estado federado en el capital social de empresas de suministro de energía.

a) El Estado federado de Burgenland incluyó, mediante reforma de la ley constitucional regional (BO regional 2006/44), una disposición sobre garantía de las prestaciones de subsistencia en la constitución regional. Según ésta, de las acciones de la eléctrica Burgenländische Elektrizitätswirtschafts-Aktiengesellschaft (BEWAG) al menos un 51% tienen que ser propiedad del Estado federado de Burgenland o de empresas en las que el Estado federado de Burgenland participe mayoritariamente.

b) En el año 2002, el Estado federado de Carintia, como único Estado federado de Austria, incluyó en la constitución regional la obligación de incorporación,²⁶ excluyendo así las normas constitucionales regionales al margen de la Constitución regional de Carintia. Sin embargo, esto implica la necesidad de realizar cambios constitucionales más frecuentes. En el año 2006 fue necesario realizar tres modificaciones de la Constitución regional.

Mediante la modificación de la Constitución regional y de la Ley regional de trabajo de Carintia de 1995, BO regional 2006/12, el derecho constitucional regional garantiza la independencia de los miembros de la Comisión de Igualdad.

Como garantía así como para mantener las opciones de decisión y dirección en materia de suministro energético, mediante una modificación de la Constitución regional de Carintia, BO regional 2006/41, se incluyó en la Constitución regional una disposición según la cual de las participaciones sociales de la eléctrica Kärntner Energieholding Beteiligungs GmbH al menos el 51% del capital social debe ser propiedad del Estado federado.

Mediante la modificación de la Constitución regional de Carintia y la Ley sobre asignación de empleados regionales a ASFINAG Autobahn Service GmbH Süd se dictaron disposiciones sobre la asignación de empleados federales para prestar servicio en tal sociedad. La jefatura de servicio le corresponde al gobierno regional. En la Constitución regional se incluyó una disposición según la cual las personas asignadas, en lo profesional, sólo están sujetas a las indicaciones de los órganos competentes de la sociedad.

B) Los parlamentos regionales austríacos remitieron al Gobierno federal, siguiendo los trámites del art. 98 apdo. 2 y art. 97 apdo. 2 CA, un total de 295 proyectos de ley aprobados. Por parte del Gobierno federal no se expresó oposición según el art. 98 apdo. 2 CA.

C) En relación con la condición de Austria como Estado miembro de la Unión

26. Véase la reforma constitucional BO regional 2002/57; véase al respecto el Informe 2002, Punto IV.2.2.

Europea, para los Estados federados austríacos los siguientes temas fueron de especial interés: La presidencia austríaca del Consejo en el primer semestre de 2006, las negociaciones de adhesión de la UE con Turquía, el acuerdo definitivo sobre el marco financiero 2007-2013 y la redistribución subsiguiente de las zonas de desarrollo regional subvencionado por la UE. Los Estados federados prestaron especial atención a la implantación de numerosos proyectos de los programas UE de desarrollo regional, la propuesta de Directiva sobre prestación de servicios en el mercado interior así como la transposición de numerosas Directivas UE en derecho interno. Para el Estado federado del Tirol, especialmente afectado por el transporte de mercancías en tránsito, la inclusión definitiva del Túnel base del Brennero (un túnel ferroviario de 55 km. de longitud entre Austria e Italia) en la lista de redes de transporte de carácter prioritario (parte de la red transeuropea (TEN) N° 1), así como el acuerdo alcanzado entre Austria e Italia en junio de 2006 sobre la financiación y la construcción de una galería de sondeo para el Túnel base del Brennero fueron de especial interés.

Igual que en los años anteriores, el procedimiento de participación regional constitucionalmente previsto (art. 23d CA) funcionó a la perfección y no hubo objeciones.

En el año 2006, los Estados federados formularon tres posiciones comunes²⁷ que según el art. 23d apdo. 2 CA son vinculantes para la Federación. La Federación respetó esta vinculatoriedad y frente a los órganos de la Unión Europea defendió los intereses y las pretensiones de los Estados federados.

Igual que en los años anteriores, tampoco en el año de referencia se registró una integración de representantes regionales en las sesiones del Consejo de la UE.

También sin problemas funcionó la colaboración entre la Federación y los Estados federados en los procedimientos por infracción del tratado en curso. La Federación (servicios jurídicos de la Cancillería federal) tuvo en cuenta las posturas de los Estados federados y coordinó con los servicios jurídicos de los Estados federados las modificaciones o ampliaciones correspondientes. Como ejemplo sobresaliente de la cooperación hay que mencionar el paquete de medidas en relación con el programa de actuación del Estado federado del Tirol para la mejora de la calidad del aire (subprograma Tráfico). Éste tiene como contenido medidas limitadoras del tráfico en la autopista del valle del río Inn en el Tirol.

Jurisprudencia del Tribunal Constitucional

A) En el periodo de referencia, el Tribunal Constitucional (TCA) volvió a ocuparse de varias cuestiones relacionadas con el reparto de competencias entre la Federación y los Estados federados. En varias sentencias abordó la cuestión de

27. Estaban afectadas las siguientes materias: Propuesta de la Comisión Europea para la modificación del Anexo V de la Directiva de protección de aves 79/409/CEE; Red de zonas protegidas Natura 2000, borrador de la lista comunitaria de la región mediterránea; Propuesta para una directiva sobre creación de un marco regulador para la protección del suelo y para la modificación de la Directiva 2004/35/CE.

si para la regulación de un asunto es competente el legislador regional o el legislador federal. En sólo dos casos se anularon partes de normas legislativas por infracción de competencias, en los demás casos el TCA no estimó fundadas las alegaciones de infracción de competencias.

a) En la sentencia G 135/05 de 29.6.2006 se anularon disposiciones de la Ley de limpieza de chimeneas de Burgenland por infringir competencias. Según la cláusula general del art. 15 apdo. 1 CA, los Estados federados son competentes para regular la prevención de incendios y para ello también han promulgado, además de otras normas, leyes de limpieza de chimeneas. En tales leyes regionales se dispone que las instalaciones de calefacción y las chimeneas tienen que ser revisadas y limpiadas periódicamente por «limpiachimeneas». Durante una reforma de la Ley de limpieza de chimeneas de Burgenland el parlamento regional de Burgenland también aprobó disposiciones sobre el ejercicio profesional de los «limpiachimeneas», excediéndose así de la competencia regional. Tradicionalmente esta cuestión es un asunto de actividad económica y, por lo tanto y según el art. 10 apdo. 1 párr. 8 CA, es competencia federal.

b) En la sentencia B 3261/05 del 24.6.2006 se trató una disposición de la Ley de ordenación del territorio de Alta Austria que regulaba una contribución por conservación. Según tal disposición, los propietarios de solares tienen que abonar, en primer lugar, una contribución para la construcción de instalaciones de canalización. Si el solar permanece sin edificar deberán abonarse contribuciones para la conservación de las instalaciones. En el procedimiento ante el TCA se afirmó que esta contribución por conservación era contraria a la Ley de constitución financiera (LCF). La LCF prohíbe al legislador regional recaudar, cuando ya existe un tributo federal, un tributo regional similar que grave el mismo hecho imponible y esta prohibición, así la acusación, estaba siendo violada por la ley regional. Y es que ya había que abonar, según una ley federal, un tributo por solares no edificadas. Sin embargo, el TCA resolvió que los dos tributos partían de dos supuestos de hecho totalmente diferentes, por lo que no existía un tributo similar y la normativa regional no infringía las competencias.

c) En la sentencia G 119/04 de 7.3.2006 se anula por inconstitucional una norma de la Ley de prestaciones por dependencia de Alta Austria. Tal norma disponía que no se abonarían prestaciones regionales por dependencia a aquellas personas que recibieran una pensión de un Estado miembro del EEE. Esta norma se anuló por infringir el principio de igualdad de la Constitución, pero el TCA también tuvo que estudiar cuestiones competenciales. Y es que en el procedimiento ante el TCA el gobierno regional de Alta Austria defendió la norma argumentando que el legislador regional se vio obligado a excluir a las personas en cuestión de las prestaciones por dependencia por razones de competencia, pues no los Estados federados sino la Federación era competente para los perceptores de pensiones EEE. Este argumento motivó al TCA a entrar a realizar un examen exhaustivo de la situación competencial en materia de prestaciones por dependencia. La competencia en materia de prestación por dependencia es regulada por una disposición constitucional específica del año 1993, cuando la Federación y los Estados federados acordaron la implantación de las prestaciones por dependencia, y ésta atribuye a la Federación la competencia para las prestaciones por dependencia a aquellas personas que ya perciben otra prestación de

subsistencia según la legislación federal. Para las prestaciones por dependencia a las demás personas son competentes los Estados federados. Lo que hizo el TCA fue, como tradicionalmente lo ha hecho en relación con las disposiciones sobre competencias, interpretar esta disposición constitucional especial a partir de la situación histórica de la legislación simple e investigó qué personas estaban incluidas en la Ley federal simple sobre prestaciones por dependencia, también promulgada en el año 1993. Como los perceptores de pensiones extranjeras no aparecían en la ley federal, el TCA tampoco consideró que existiera una competencia de la Federación, sino que decidió que la normativa sobre prestaciones por dependencia a estas personas es un asunto regional.

d) En la sentencia G 37/06 de 29.9.2006 se anuló por infracción de competencias una disposición legal federal en la Ley de coordinación de obras. La ley regula cuestiones de seguridad y de protección de la salud de los trabajadores en las obras. Según la CA, la Federación también es competente para la protección de los trabajadores. La competencia federal «Derecho laboral», mencionada en el art. 10 apdo. 1 párr. 11 CA, incluye también la protección de los trabajadores, como ya decidiera el TCA hace muchos años. Pero como detalla el TCA en la sentencia en cuestión, la competencia federal sólo cubre regulaciones que obligan al empleador a proteger al trabajador. Pero la disposición, finalmente anulada, en la Ley de coordinación de obras imponía al titular de la obra (es decir, la persona que contrata la obra) obligaciones para la protección de los trabajadores. El TCA consideró que la Federación no tenía competencia para esto.

e) En la sentencia G 33/06 de 3.10.2006, el TCA tuvo que examinar la pretensión de que la Ley de subsistencia básica de la Federación infringía las competencias. Se trataba de aquellas disposiciones de la ley según las cuales la Federación atiende a las necesidades básicas (alojamiento, alimento, asistencia médica) de solicitantes de asilo necesitados al principio del procedimiento de concesión de asilo. Aquí se imputaba que según una decisión del TCA del año 1963 esta normativa estaba subsumida en la competencia «Atención a pobres» del art. 12 CA y que, por lo tanto, la Federación sólo tendría competencias para dictar la normativa legislativa marco. El TCA no compartió este punto de vista. Y es que la decisión de 1963 diferenció de la siguiente forma: Si se concedían prestaciones dinerarias públicas sólo por la mera razón de la necesidad de asistencia social nos encontramos ante «Atención a los pobres» pero si una prestación dineraria es concedida en el marco de una materia administrativa específica entonces se aplica el principio de adhesión. Aquel que tenga competencia para la materia administrativa también será competente para la prestación dineraria. Pues bien, en el caso de la Ley de subsistencia básica, el TCA estimó que había una estrecha relación entre las prestaciones de asistencia y la materia administrativa Derecho de extranjería, sujeta a competencia federal, y que, por lo tanto, la normativa no infringe las competencias.

B) En dos sentencias dictadas durante el periodo de referencia, se hizo alusión al principio federal de consideración. Según este principio interpretativo enunciado por el TCA por primera vez en 1984, la Constitución federal contiene una obligación no escrita de consideración. La Federación y los Estados federados no deben ejercer sus competencias de forma que los intereses del otro se vean anulados o burlados. El legislador federal no debe adoptar normativas que menos-

caben sin razón objetiva la efectividad de la normativa regional y lo mismo es válido viceversa, para el legislador regional en relación con el legislador federal.

a) En la sentencia B 3585/05 de 9.6.2006 se trató un recurso de los Ferrocarriles Federales Austríacos (ÖBB) que habían sido sancionados según la Ley de protección de la naturaleza del Estado federado de Salzburgo. Los ÖBB habían retirado a lo largo de la vía del tren arbustos y otras plantas, actuando en el territorio del Estado federado de Salzburgo y dentro de un espacio protegido, declarado como tal por el Estado federado, todo ello sin solicitar autorización a la Agencia de protección de la naturaleza, algo que por ley es punible. Los ÖBB alegaron ante el TCA que el Estado federado de Salzburgo habría atribuido con su Ley de protección de la naturaleza una prioridad absoluta a los intereses de la protección de la naturaleza, sin tener en cuenta el interés legítimo de la Federación, lo que violaría el principio de consideración. Pero el TCA resolvió que la ley regional preveía una regulación suficientemente flexible y que mediante la creación de autorizaciones excepcionales había dejado espacio suficiente para la necesaria consideración de los intereses federales.

b) En la sentencia V 1/06 de 23.6.2006, el TCA extiende la obligación de consideración a los municipios y a sus normas reglamentarias en el marco de la ordenación del territorio. La ordenación general del territorio es una de las competencias regionales más importantes y se encuentra regulada de forma detallada en leyes de ordenación del territorio de los Estados federados. Como, según el art. 118 apdo. 3 párr. 9 CA, los municipios tienen competencia para la planificación local del espacio en su propio ámbito de actuación, la ejecución de las leyes de ordenación del territorio en el plano local se produce por las autoridades locales, que en esta materia actúan con independencia. Se trata de normas reglamentarias de los municipios mediante las cuales se fija para cada solar en el municipio un uso concreto. Del uso correspondiente se deduce si en el solar se puede construir y qué se puede construir. En la sentencia V 1/06 se trataba de una prisión en el municipio de Krems en Baja Austria y de un solar colindante. Según el uso previsto por el municipio de Krems, en el solar colindante se podía construir un edificio grande destinado a «parking». La Federación, que según el art. 10 apdo. 1 párr. 6 CA es competente en materia de prisiones («instalaciones para la protección de la sociedad ante personas delincuentes u otras personas peligrosas»), temía problemas de seguridad, en el sentido de que mediante la construcción del «parking» aumentaría el riesgo de fuga. Por lo tanto, la Federación exigió al municipio la modificación del uso, afirmando que el municipio estaría obligado a ello por el derecho constitucional. El municipio debía considerar los intereses de seguridad de la Federación y establecer un uso que mantuviera al solar colindante libre de edificaciones. El Estado federado de Baja Austria argumentó en el procedimiento ante el TCA que evitar los intentos de fuga desde la prisión es una tarea de la Federación y que ésta debía tomar en el solar de la prisión las medidas correspondientes. La resolución de problemas de este tipo no sería una tarea de la ordenación del territorio. El TCA decidió que, con carácter general, la obligación de consideración de los intereses recíprocos no sólo incumbe al legislador legislativo sino también al legislador reglamentario. Por lo tanto, un municipio, a la hora de establecer el uso de solares en la proximidad inmediata de un centro penitenciario, debe considerar en principio intereses de seguridad, algo que

según la Ley de ordenación del territorio de Baja Austria es posible. Sin embargo, en el presente caso y a juicio del TCA, el municipio de Krems no había violado la obligación de consideración, pues el área circundante de la prisión se encontraba edificada en su mayor parte desde el principio. Con la construcción de una prisión en un entorno como ese la Federación expresó que consideraba a salvo los intereses de seguridad a pesar del estado de edificación y ahora no puede exigir al municipio que no se edifique en unos pocos solares que aún quedan por edificar.

C) Además de cuestiones competenciales, en el periodo de referencia también se trataron otras cuestiones constitucionales que son relevantes desde una perspectiva federalista.

a) En la sentencia G 123/06 de 26.9.2006 se declaró que un pasaje de la Ley de centros hospitalarios de Alta Austria había sido inconstitucional pues su adaptación a la ley marco de la Federación se produjo fuera de plazo. La materia de los centros hospitalarios es del tipo competencial del art. 12 CA, de forma que la legislación marco es de la Federación y la legislación de desarrollo le corresponde a los Estados federados. En esta cuestión, la jurisprudencia constante del TCA establece que cuando hay modificaciones en la ley marco, la ley regional de desarrollo será inconstitucional si los cambios necesarios no se realizan dentro del plazo marcado por la ley marco. Y precisamente ése fue el reproche que se le hizo a la ley de desarrollo de Baja Austria. La Ley de centros hospitalarios de la Federación había modificado los requisitos de autorización para determinados centros hospitalarios y la ley de Baja Austria no fue adaptada a tiempo

b) El TCA tomó una decisión importante sobre el alcance de la competencia regional en el ámbito de la gestión de residuos mediante la sentencia G 144/05 de 3.3.2006. Según la Constitución, los Estados federados son competentes para los residuos no peligrosos y han promulgado sus respectivas leyes de gestión de residuos. La Ley de gestión de residuos de Alta Austria contiene una disposición que pretende evitar los transportes de basura innecesarios y que prescribe lo siguiente: Los residuos que tengan su origen en otro Estado federado no pueden ser depositados en un vertedero en Alta Austria. El TCA sospechó inicialmente que esta regulación podría violar el mandato de unidad del espacio económico establecido en el art. 4 CA, pues el Estado federado de Alta Austria estaría cerrando su territorio a los residuos de otros Estados federados. Y es que el art. 4 CA garantiza un mercado interior unitario austríaco con la libre circulación de bienes e impone una justificación objetiva para posibles limitaciones. Finalmente, el TCA logró encontrar razones objetivas para la limitación impuesta por la ley de Alta Austria: Es un objetivo legítimo intentar evitar los transportes de basura innecesariamente largos y pretender que, a ser posible, los residuos sean tratados y depositados allí donde se generen. Además, la ley contiene la posibilidad de conceder permisos excepcionales, por lo que el TCA, considerando el resultado final, no aprecia una violación del art. 4 CA.

c) En la sentencia B 3612/05 de 13.10.2006 se trató una normativa especial en la Ley de aguas de la Federación, que mantiene en vigor una normativa del Estado federado de Salzburgo del año 1920 en materia de derecho de aguas, creando así un derecho federal particular. La anterior normativa de Salzburgo, que

ahora está en vigor como derecho federal pero sólo en el Estado federado de Salzburgo, dispone que las aguas privadas del Estado deben ser tratadas como las aguas públicas. El TCA expuso que la Constitución permite, en principio, el derecho federal particular, es decir, una legislación federal diferente para los distintos Estados federados, pero que en cambio es necesaria una justificación objetiva. En el presente caso, el TCA encontró tal justificación en las circunstancias históricas especiales en el Estado federado de Salzburgo, donde hubo extraordinariamente muchas aguas privadas del Estado, lo que suponía un importante obstáculo para su aprovechamiento productivo, mientras que este no era el caso de otros Estados federados. El legislador regional de Salzburgo, que en 1920 aún era competente en materia de legislación de aguas, quiso paliar esta situación y equiparó tales aguas a las aguas públicas. El TCA consideró que también desde la perspectiva actual es legítimo mantener esta regulación especial.

A) Respecto de los cambios constitucionales que se han sucedido en 2005, hay que tener en cuenta la adaptación de la terminología contenida en la ley especial de 8 de agosto de 1980 sobre reformas institucionales, que contiene disposiciones orgánicas relativas a las autoridades comunales y regionales así como en relación con sus competencias. En el conjunto de los artículos, el término «consejo» se sustituye por «parlamento» y el de «ejecutivo» por «gobierno». Una ley ordinaria de la misma fecha opera en idéntico sentido para la comunidad germanófona.

La ley especial del 27 de marzo de 2006 autoriza igualmente los parlamentos comunales y de región a organizar una financiación de los partidos políticos en los procesos electorales para la designación de los elegidos de las comunas y regiones. Esta financiación no reemplaza la de las elecciones que organiza el poder federal, sino que es complementaria.

B) El año 2006 ha estado marcado nuevamente por los procesos electorales.¹ Tuvieron lugar el 8 de octubre, a nivel local.² Se trata, esta vez, de renovar los consejos comunales y provinciales, así como, en Amberes, los consejos de distrito. Además, se compondrán los colegios de alcaldía y las concejalías así como los colegios provinciales. En un plano administrativo, también habrá que poner en funcionamiento los consejos de acción social y los consejos de policía así como sus gabinetes ejecutivos.

No se puede olvidar que, desde 2002, y pese a lo que dispone el artículo 162 de la Constitución, las reglas orgánicas en la materia son de competencia regional.³ Diferentes legislaciones, y especialmente el Código valón de la democracia local y la descentralización, han sido elaborados en este sentido. Estas normas

* Traducción realizada por Carlos A. Alonso, becario del departamento de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona.

1. El 14 de julio de 2005 se firmó un acuerdo de cooperación entre el Gobierno federal y los gobiernos regionales relativos al uso de los sistemas de voto automatizado en las elecciones comunales y provinciales de 2006, así como en las elecciones federales de 2007. Vid. también CA, n° 90/2006 del 24 de mayo de 2006, sobre la proposición respecto del método de voto con lápiz óptico.

2. Una resolución del Gobierno valón del 7 de julio de 2006 regula el cifrado digital, la transmisión digital y el tratamiento automatizado de los datos electorales. Finalmente, la organización del voto automatizado suscita importantes debates en el plano político, más allá de los aspectos administrativos y financieros de la cuestión. El recurso a esta forma de expresión del sufragio ha sido igualmente contestado ante las autoridades electorales.

3. Como destaca la resolución n° 130/2006 del Tribunal de arbitraje, el Estado federal

sólo pueden modificar, y de manera diferenciada, las reglas establecidas por la Nueva ley comunal.

A algunos meses del escrutinio, cada región es invitada a dictar las últimas disposiciones en la materia (R. ANDERSEN et Th. BOMBOIS, «Aspects constitutionnels de la décentralisation politique», in *La mise en œuvre de la décentralisation: Etude comparée France, Belgique, Canada* –dir. G. GUIHEUX–, Bruxelles, Bruylant, 2006, p. 65; Th. BOMBOIS, «Les modes de désignation du bourgmestre en Belgique», *Revue belge de droit constitutionnel*, 2006, p. 79).

La ordenanza de Bruselas del 15 de julio de 2006 impone, por ejemplo, a los candidatos que respeten «los principios democráticos de un Estado de derecho así como los derechos y libertades inscritos en la Constitución, en la Convención de salvaguarda de los derechos humanos y las libertades fundamentales... y en el pacto internacional relativo a los derechos civiles y políticos». Esta ordenanza también se refiere a la ineligibilidad, por seis años, de las personas que han sido condenadas por hechos de racismo o de xenofobia o por infracción de la ley que tiende a reprimir el negacionismo de los hechos cometidos «por el régimen nacional-socialista alemán durante la segunda guerra mundial».

El decreto valón de 8 de diciembre de 2005 modifica, por su parte, el Código de la democracia local y la descentralización. Por la duración de su mandato, supone la incompatibilidad para los parlamentarios nacionales, europeos, comunales y regionales (art. L4155-1). Tampoco pueden ser candidatos a las elecciones provinciales.

Impugnada por dos recursos, uno en suspensión (nº 84/2006), otro en anulación (nº 130/2006), El Tribunal de Arbitraje ha sido cuestionado sobre la posible vulneración de los derechos políticos más elementales, tales como los consagrados en los artículos 8 y 10 de la Constitución, así como del artículo 25 del Pacto Internacional relativo a los derechos civiles y políticos.

Inspirándose, sin citarla, en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos, el Tribunal de arbitraje considera que «el derecho a elegir y a ser elegido son derechos fundamentales en un Estado de derecho», que «no son, sin embargo, absolutos» y que «no se pueden restringir bajo condición de que se persiga un objetivo legítimo y sea [la restricción] proporcional a este objetivo».

El legislador ha querido dar un efecto útil al voto del elector. No se ha conformado con establecer un régimen de incompatibilidades, sino que además ha establecido incompatibilidades, proscribiendo las «candidaturas virtuales». Así, ha perseguido un objetivo claro: preservar «la integridad y la efectividad de un proceso electoral tendente a determinar la voluntad del pueblo por la intermediación del sufragio universal».

Un decreto flamenco del 10 de febrero de 2006 modifica en dos puntos importantes la ley electoral comunal y la ley orgánica de las elecciones provinciales.

no ejerce ya responsabilidades en esta materia. La región pasa a ser « competente para regular la composición, la competencia, y el funcionamiento de las instituciones comunales y provinciales ». A este título, puede «dictar las normas relativas a los procesos electorales de sus órganos».

Hay que tener en cuenta que en Bélgica, el elector vota de dos maneras. Se puede aportar el voto a la lista en su conjunto, es decir, votar en «case de tête». O, sino, atribuye un sufragio preferencial a uno de los candidatos de la lista.⁴ Los dispositivos electorales contienen una precisión esencial. Los votos recogidos «en case de tête» no se distribuyen de igual manera entre los candidatos de la lista. Son distribuidos «en el orden de presentación» de la lista. El candidato clasificado en orden útil tiene todas las posibilidades de beneficiarse de una parte de los sufragios recogidos por la case de tête. A menos que se beneficie de un apoyo popular importante, el candidato mal posicionado no tiene ninguna posibilidad de ser elegido. El procedimiento confiere a los estados-mayores de los partidos políticos que componen las listas de candidatos un peso determinante en la elección de los mandatarios públicos.

El decreto en cuestión suprime el efecto devolutivo de la case de tête. Lo hace para los candidatos efectivos, y ello «en la intención de hacer jugar plenamente la elección del elector a favor de candidatos individuales». Se mantiene, sin embargo, este mismo efecto devolutivo para los candidatos suplentes, y eso en la intención de dar a los partidos políticos la libertad y el margen necesario para realizar «una cierta diferenciación equilibrada» entre los consejeros elegidos, en referencia a los intereses de un grupo (y) bajo los criterios de representación de los mandatarios femeninos y masculinos...». La mitad de los votos en «case de tête» sirven para la designación de los candidatos suplentes.

En una resolución (de suspensión) del 24 de mayo de 2006, el Tribunal se pronunció sobre la constitucionalidad de un decreto con el siguiente argumento: «El legislador reglamentario pretende [...] conciliar el interés de la lista con la elección individual del ciudadano». Incluso si son contradictorios, los dos objetivos se persiguen simultáneamente. Pero, según el Tribunal, el sistema dispuesto merece ser condenado. Es demasiado complicado. Es conveniente, sin embargo, preservar, en un escrutinio de representación proporcional, la libertad del elector poniéndola al abrigo de normas complejas que no harían más que inducirle a error (n° 90/2006).

C) En lo relativo a la organización de las colectividades locales hay que mencionar igualmente las ordenanzas de Bruselas de 20 de julio de 2006.

La primera se refiere a las autoridades comunales. El alcalde⁵ es de ahora en adelante nombrado por el gobierno regional, y es escogido entre los consejeros comunales. Previamente, el candidato debe haber sido objeto de una presentación que emana de la mayoría de los miembros de la lista en la que se ha presentado y que le dan apoyo (artículo 3, párrafo 1o). El artículo 5 precisa que «nadie puede firmar varios actos de presentación para un mismo cargo».

La segunda ordenanza se refiere al funcionamiento del consejo comunal.

4. N. de T. En el voto en case de tête el elector puede elegir entre votar a los candidatos de su elección o votar a la lista en su conjunto (y entonces, el orden de prelación de los candidatos se mantiene tal cual el partido presentó la lista).

5. N. del T. La comuna belga es el equivalente al municipio. Así, el equivalente al bourgmestre es el alcalde, y los échevins serían el equivalente a los regidores.

Reconoce un derecho de interpelación a los vecinos de la comuna, belgas o extranjeros, mayores de dieciséis años. Veinte vecinos pueden solicitar la interpelación al órgano colegiado. El consejo introduce la cuestión en el orden del día de la sesión siguiente. «La exposición de la interpelación tendrá lugar al inicio de la sesión. El alcalde o el miembro del consejo con atribuciones en la materia objeto de interpelación responde a la interpelación durante la sesión» (artículo 2, § 3).

Un decreto flamenco de 2 de junio de 2006 prevé, por otra parte, que el alcalde sea nombrado por el gobierno regional entre los miembros del consejo comunal, que tienen que tener la nacionalidad belga. Los consejeros comunales pueden, aunque no tienen la obligación, presentar al gobernador de la provincia las candidaturas a esta función. Como en Bruselas, el acto de presentación debe ser firmado por la mayoría de los miembros elegidos en la misma lista que el alcalde y por la mayoría de los miembros del consejo comunal.

En referencia al decreto valón de 15 de junio de 2006, establece el procedimiento de la moción de censura, tal y como estaba organizada por el artículo L1123-14, § 1o, del Código de la democracia local y de la descentralización. Desde el momento en que la moción está presentada contra uno o varios miembros del consejo, es necesario que estos tengan la oportunidad de explicarse, o de defenderse; pueden hacer valer sus observaciones «antes que intervenga el voto». Se precisa, con la finalidad de tener en cuenta las objeciones de la sección administrativa del Consejo de Estado, que «el consejo aprecia soberanamente con su voto los motivos que la fundan (párrafo 9 nuevo) (D. RENDERS et Th. BOMBOIS, «La motion de méfiance constyructive communale: un acte justiciable du Conseil d'Etat», *Journal des tribunaux*, 2006, p. 317).

D) En relación con diversos escándalos administrativos aparecidos en la provincia de Hainaut y, en particular, en el municipio de Charleroi, las regiones se preocupan de establecer las normas sobre «la transparencia de las remuneraciones y las ventajas de los mandatarios públicos».

Éste es, por ejemplo, el objeto de la ordenanza de Bruselas del 12 de enero de 2006. «La suma de las remuneraciones percibidas en retribución de las actividades ejercidas por los mandatarios públicos (locales) no puede exceder del ciento cincuenta por ciento de la cantidad de la indemnidad parlamentaria recibida por los miembros de la Cámara de representantes» (art. 3, párrafo 1o). Durante el mes de su nombramiento, cada consejo comunal debe establecer igualmente un reglamento relativo a las remuneraciones, ventajas de todo tipo, gastos de representación e instrumentos de trabajo de los que se benefician los mandatarios locales (art. 4, § 2) ; estos deben «ser estrictamente proporcionados al ejercicio del mandato» (art. 4, § 4, al. 1er).

Los escándalos mencionados tienen que ver sobre todo con sociedades de vivienda social. El Código valón de la vivienda se modificó el 11 de diciembre de 2006, estableciendo un régimen estricto de incompatibilidades: «La calidad de director gerente de una sociedad (de vivienda social) es incompatible con las calidades de alcalde, de concejal y de presidente del centro público de acción social o de diputado provincial de una comuna o de una provincia social» (artículo 12, párrafo 1º). Por otro lado, los controles administrativos y financieros se refuerzan. Primero, «un comisario revisor, encargado del control de la compatibilidad y de

las cuentas anuales será designado para cada sociedad» (artículo 14, párrafo 2). Además, un comisario del gobierno se encarga de velar por el respeto de la regularidad de los procedimientos y los actos, los procedimientos y las condiciones de adjudicación de las viviendas, de la verificación de los gastos y la conformidad de las decisiones de los órganos de administración y de control con la ley, el decreto, las resoluciones, los estatutos, el reglamento de orden interior y el interés general (artículo 16).

Vid. también el decreto de 2 de mayo de 2006, que modifica el código valón de la vivienda relativo a la composición de los consejos de administración y a la designación de los administradores, del director gerente y del comisario en las sociedades de vivienda social.

E) La Región Valona adoptó igualmente, el 23 de agosto de 2006, nuevas normas relativas a la cooperación entre las comunas, siempre que las actuaciones no tengan efectos más allá de los límites de la región.

Esta norma recuerda la norma tradicional según la cual «diversas comunas pueden... formar asociaciones con propósitos de interés comunal» (artículo L1512-3, párrafo 1º). También se pueden constituir asociaciones de proyecto. «Diversas comunas pueden crear una estructura de cooperación dotada de personalidad jurídica para asegurar la planificación, puesta en marcha y control de un proyecto de interés comunal» (art. L1512-2, párrafo 1º).

Nada impide, tampoco, a las comunas firmar convenios entre ellas. Es necesario que precisen los derechos y deberes mutuos así como las repercusiones financieras del convenio (artículo L1521-1). Además, es necesario que los convenios intercomunales adopten la forma jurídica «ya sea de sociedad anónima, de sociedad cooperativa de responsabilidad limitada o de asociación sin ánimo de lucro» (artículo L1523-1, párrafo 1º).

La misma región modificó, el 26 de enero de 2007, el Código de la democracia local y la descentralización en lo relativo a las subvenciones acordadas para realizar determinadas inversiones públicas. Éstas deben inscribirse en un programa trienal que es establecido por el solicitante «respetando las prioridades regionales comunicadas por el gobierno» regional (artículo l3341-4, al 1º). Cada año, el gobierno realiza un informe sobre las actuaciones llevadas a cabo en relación con este decreto.

F) El decreto valón de 27 de diciembre de 2006, transpone la directiva 2003/98/CE del Parlamento europeo y del Consejo de 17 de noviembre de 2003 relativo a la reutilización de las informaciones del sector público. La Comisión de acceso a los documentos administrativos se instituye para conocer de los recursos respecto de una decisión de los poderes públicos en relación con la documentación administrativa.

G) La comunidad francesa organiza, por decreto de 3 de febrero de 2006, los exámenes destinados a comprobar el conocimiento profundo o suficiente de la lengua francesa o una segunda lengua. Por decreto del 20 de marzo, se establece el estatuto de los maestros y profesores de religión: son designados bajo proposición del jefe de culto y nombrados por el poder organizador del enseñamiento oficial subvencionado.

Un decreto muy contestado del 16 de junio regula el número de estudiantes en ciertos cursos de primer ciclo de la enseñanza superior: las autoridades académicas están autorizadas a limitar «el número de estudiantes (no residentes) que se inscriben por primera vez en la universidad de la Comunidad francesa» en los cursos de kinesiterapia y medicina veterinaria. Idénticas medidas se han tomado en las altas escuelas que dispensan enseñanza en los dominios de la ergoterapia, de la logopedia, la podología, la kinesiterapia, la audiología, y el acompañamiento psico-educativo, entre otros.

H) La jurisprudencia del Tribunal de Arbitraje establece, una vez más, una mejor delimitación de las competencias comunitarias y regionales, tratándose tanto cuestiones relativas a los principios como problemas concretos.

I) En virtud del artículo 35 de la Constitución y su disposición transitoria, el Estado federal ejerce la competencia residual. Regula, por ejemplo, las formas de telecomunicaciones que no se consideran radiodifusión (n° 172/2006).

«De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de Arbitraje fundada en el artículo 19, § 1er, párrafo 1°, de la ley especial» de reformas institucionales, nada impide al legislador federal delegar a los legisladores comunales y regionales «la reglamentación de materias reservadas» (n° 172/2006). Aún así, es necesario que «el texto de la ley especial sea totalmente preciso en este punto»; «no puede existir ninguna ambigüedad en cuanto a la voluntad del legislador especial de incluirla en la competencia transferida».

«La estructura estatal de Bélgica» se caracteriza por «una distribución de competencias exclusivas» (n° 51/2006). «Salvo disposición en contrario, el legislador especial ha transferido a las comunidades y a las regiones el conjunto de la política relativa a las materias que le ha atribuido» (n° 87/2006). De ello debe deducirse que las colectividades federadas ostentan «toda competencia para dictar las normas propias respecto de las materias que les han sido transferidas» (n° 109/2006 y 172/2006). Las rúbricas de competencia comunitaria o regional deben ser interpretadas de forma extensiva. Las excepciones en beneficio del Estado federal deben ser objeto de interpretaciones restrictivas.

En la Sentencia n° 109/2006, el Tribunal de Arbitraje pone de manifiesto que «una habilitación acordada al poder ejecutivo para fijar las modalidades de ejecución de una ley no podría entenderse como una autorización a violar las normas de distribución de competencias. La delegación acordada al Rey no implica en sí misma un exceso de competencia». En el mismo sentido, se pronuncia la Sentencia n° 147/2006: «Cuando un legislador delega, hay que suponer, salvo indicación en contrario, que se habilita ha ejercer ese poder conforme a las normas de distribución de competencias».

J) Una cuestión espinosa ha sido la de la distribución exacta de competencias entre el Estado Federal, las comunidades y las regiones. ¿Cómo aplicar las disposiciones constitucionales cuando una materia tiene «repercusiones en diversas atribuciones de competencias»? La Sentencia n° 109/2006 procura una norma interesante de interpretación. Conviene, dice el Tribunal, buscar en cada caso «dónde se encuentra el elemento preponderante de la relación jurídica». En este caso, se aplica la ley de 12 de enero de 2005, relativa a la administración de los

establecimientos penitenciarios. El plan de detención individual es «el instrumento de base para el tratamiento penitenciario de los detenidos condenados». Este plan tiene que dar «un significado constructivo a las penas privativas de libertad» (ibidem). En consecuencia «en tanto en cuanto las comunidades tengan la competencia exclusiva en materia de asistencia social a los detenidos con el objetivo de su reinserción social, es el nivel federal el que debe determinar la manera en que esta asistencia social puede insertarse en el conjunto de la ejecución individual de las penas» (ibidem).

K) Otra cuestión recurrente en la jurisprudencia es si los derechos y libertades reconocidos a los ciudadanos reciben la protección de la ley federal o si pueden beneficiarse de medidas tomadas por las comunidades y las regiones. ¿Las intervenciones conjuntas son concebibles? La respuesta no podría ser unívoca.

Existen, en efecto, derechos fundamentales reconocidos en la Constitución que protegen a los belgas (así como a los extranjeros residentes en Bélgica), y ello sin referencia a la vecindad comunitaria o regional. Si «la libertad individual está garantizada», por ejemplo, lo está respecto de cualquier autoridad pública, de cualquier nivel de poder.

Hay otros derechos fundamentales proclamados en la Constitución, pero que tienen que ser garantizados por las comunidades o las regiones. El derecho a la educación, en su acepción más amplia (n° 2/2006), es de competencia comunitaria (artículo 24). El derecho a una vivienda digna es competencia regional (artículo 23, párrafo 2). La definición de la libertad se acompaña de la formulación de una regla no equívoca de distribución de competencias.

Existen, igualmente, derechos fundamentales reconocidos en la Constitución y que son garantizados de forma simultánea o, más exactamente, paralelamente por el Estado federal, las comunidades y las regiones en el ejercicio de sus respectivas competencias. El derecho de acceso a los documentos administrativos y, en general, el derecho a la transparencia no compone un dominio reservado a uno u otro nivel de poder.

Además existen derechos fundamentales con implicaciones cruzadas. Si las competencias son exclusivas, ¿cómo ignorar, sin embargo, –dice el Tribunal de Arbitraje–, la necesaria implicación de las competencias federales, comunitarias y regionales? Para evitar, en la medida de lo posible los conflictos, conviene que los diferentes legisladores respeten «el principio de proporcionalidad que es inherente al ejercicio de toda competencia» (n° 3/2006 et 172/2006). Además es necesario que no hagan imposible o exageradamente imposible el ejercicio de las competencias atribuidas a las otras autoridades normativas (n° 109/2006). Si es necesario, los diferentes gobiernos concluirán acuerdos de cooperación.

Como destaca el Tribunal de Arbitraje, casi a modo de reproche, «para evitar todo exceso de competencia», las autoridades federales, comunitarias y regionales «no tendrán otra opción que colaborar» (n° 109/2006). Así tendrán que velar por la «armonización de sus respectivas normas». Igualmente, las autoridades tienen que evitar que las mismas situaciones sean sometidas a «disposiciones contradictorias» (n° 163/2006).

Algunos derechos fundamentales requieren de intervenciones múltiples de

autoridades públicas que, si bien no se hallan a un mismo nivel pero se inscriben en relaciones de complementareidad, incluso de jerarquía.

El derecho a la seguridad social es de competencia federal. Las comunidades no pueden modificar, sustituir, reemplazar, anular leyes que lo organizan o derogarlo. «Sin embargo una comunidad no se excede en sus competencias si, en el ejercicio de sus competencias atribuidas en materia de asistencia a las personas, acuerda a ciertas personas una ayuda particular, distinta de las acordadas para el régimen de seguridad social organizado por la autoridad federal y sin incidir en una materia que tenga reservada». Las dos atribuciones de competencia «deben interpretarse de la manera que las haga compatibles». La Sentencia n° 51/2006 consagrada a «el seguro-dependencia» ha sido criticada en la medida en que apenas permitía la evolución del derecho de la seguridad social pero la limita a las «ramas»⁶ tradicionales que el legislador de 1944 había concebido.

En definitiva qué queda del principio constitucional de «la igualdad de los belgas ante la ley» (artículo 10, párrafo 2)? Este principio estaba ya mermado por una doctrina y una jurisprudencia unánimes que consideraban que la palabra «ley» no debía entenderse en el texto constitucional en el sentido de la ley nacional o federal sino que debía entenderse englobada toda forma de norma general y abstracta, así como decretos, ordenanzas y reglamentos comunitarios o regionales.

Este principio está todavía afectado por la organización de las estructuras federales. Como subraya de manera repetitiva el Tribunal de Arbitraje, la norma de autonomía consagrada en favor de las comunidades y regiones estaría vacía de sentido si los ciudadanos pudieran quejarse de otras legislaciones aprobadas en otra comunidad o región.

L) «Las comunidades tienen plena competencia para regular la educación en la más amplia de sus acepciones». Si bien la Constitución reserva tres materias al legislador federal en materia de expedición de diplomas, su contenido debe «ser interpretado restrictivamente» (n° 2/2006). Su competencia se limita a la fijación de las grandes subdivisiones de la educación, duración mínima de los niveles. No está sin embargo habilitado para determinar el contenido de la enseñanza y el programa de estudios (*idem*).

Las comunidades tienen un «área de competencia fijada por la Constitución». Corresponde al legislador comunitario demostrar que el o los criterios que ha utilizado para localizar la norma que adopta en este área de competencia son criterios pertinentes. Debe tener en cuenta, no la finalidad u objetivo perseguido, sino «de la naturaleza y el objeto de la competencia material» ejercida (n° 51/2006). Incluso si puede parecer irrelevante respecto del derecho de la Unión europea, el criterio del «domicilio» en la región de Flandes o en la región de Bruselas no ha sido contestada por el juez constitucional (*idem*). Cosa diferente sería un decreto que pretendiese ordenar la situación de las personas que, a la vez que trabajan en estas regiones, estuvieran domiciliadas en la región de lengua francesa o en la región de lengua alemana.

Por la fuerza de las cosas, y debido a la superposición de las colectividades

6. N. del T. Ramas jurídicas, disciplinas.

políticas, las comunidades pueden «interesarse de las mismas personas de las que se ocupa el legislador federal» (idem) pero no podrían intervenir en estas mismas materias.

M) «Las regiones y por extensión, habida cuenta del objetivo general de la disposición, las comunidades, ejercen sus competencias en respeto de los principio y la libre circulación de personas, bienes, servicios y capitales y de la libertad de comercio e industria así como, en el respeto de la normativa general de la unión económica y de la unidad monetaria, tal y como se ha establecido en virtud de ley o de tratados internacionales» (n° 51/2006).

El legislador federar puede legislar en materia de medio ambiente en los establecimientos peligrosos, incómodos e insalubres «siempre que se limite a dictar las medidas mínimas de policía en relación con la protección del trabajo» (n° 147/2006). Las otras tipologías de medidas son competencia regionales otro tipo de medidas son de competencia regional.

Las regiones son competentes para la organización de los aeropuertos y los aeródromos, excepto el aeropuerto de Bruselas-Nacional. Las normas de seguridad sobre este último aeropuerto son «de competencia federal». Cómo conciliar esta norma de competencia con la que pretende la competencia regional en materia de medio ambientes y especialmente, «en materia de lucha contra la contaminación acústica» (n° 3/2006)? Es responsabilidad de las autoridades federales el «velar para que las condiciones de explotación y desarrollo (que impondrán) al titular de la licencia de explotación no le impidan cumplir con las exigencias que, en materia de medio ambiente, la región puede imponer en respeto del principio de proporcionalidad» (ibidem).

Bibliografía

Con carácter general, *La Constitution hier, aujourd'hui et demain*, Bruxelles, Bruylant, 2006; F. DELPÉRIÉ, «L'autonomie régionale et locale au regard de la Constitution belge», *Annuaire international de justice constitutionnelle*, 2006; ID., «La énième réforme de l'Etat», in *La réforme de l'Etat* – dir. J.-J. PARDINI et Cl. DEVES–, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 87; ID., «La guerre des Belges aura-t-elle lieu?», *La Revue générale*, 2007, n° 1, p. 5 ; M. COLLINGE, «La commune», Dossier du CRISP, Bruxelles, 2006; ID., «La province», Dossier du Crisp, 2006. Voy. aussi D. DEOM et Th. BOMBOIS, «Du neuf pour les communes et provinces wallonnes ou quand la Nouvelle loi communale devient l'ancienne», *Revue belge de droit constitutionnel*, 2006, p. 21.

El desarrollo del regionalismo en Italia: una pausa para la reflexión

El año 2005 se cerró en una situación de incertidumbre en lo que se refiere al futuro del regionalismo en Italia. Después de que el 16 de noviembre de 2005, el Parlamento aprobara una nueva Ley constitucional, había dudas acerca de su entrada en vigor, puesto que numerosas regiones y parlamentarios de la oposición habían exigido la realización del referéndum constitucional previsto en el artículo 138 de la Constitución, que establece que «las leyes se someterán a referéndum cuando lo soliciten una quinta parte de los miembros de una Cámara, o 500.000 electores, o cinco Consejos regionales» (*vid.* Informe 2005).

También el año 2006 se cierra en una situación de incertidumbre y de espera, tras la realización del referéndum citado, en el que la mayoría de los votantes optó por votar en contra de la entrada en vigor de una ley que, tan sólo cinco años después de la última revisión total del Título V, proponía modificar no sólo el ordenamiento jurídico de las regiones, sino también diversos aspectos constitucionales del Estado, tales como su forma de gobierno, el régimen de distribución de las competencias, y la estructura de los órganos constitucionales de garantía.

Esta situación de incertidumbre se alimenta por las dudas acerca del camino institucional que debe emprenderse. En este sentido hay dos alternativas: por una parte, escoger de forma decidida la aplicación de la Ley constitucional 3/2001, y de su Ley de desarrollo núm. 131/2003; o bien, por otra parte, modificar los aspectos de la reforma constitucional que, a la luz de la experiencia práctica, se han revelado inadecuados.

La situación de *impasse* se produce además por el hecho de que, en la primavera de 2005, y tras una campaña electoral reñida y competida, las elecciones políticas determinaron un cambio de mayoría en el gobierno del país, y los nuevos dirigentes concentraron su atención preferentemente en los conflictivos temas inherentes al desarrollo económico, la liberalización de los mercados, y la reducción del déficit público. Así pues, a lo largo de la segunda mitad del año 2006, los problemas institucionales se han mantenido en un segundo plano, de modo que no ha habido ninguna intervención legislativa de importancia.

En consecuencia, el proceso de ejecución de la Ley constitucional 3/2001 permanece en buena parte desatendido, en particular por lo que se refiere a los

* Traducción realizada por Josep Molleví, profesor asociado de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona.

siguientes aspectos: el desarrollo del principio del federalismo fiscal recogido en el artículo 119 de la Constitución; el nuevo reparto de las competencias administrativas entre los diversos niveles institucionales, de acuerdo con el artículo 118 de la Constitución; la definición en sede legislativa de las normas estatales que deberán actuar como límite para las materias de competencia concurrente con las regiones; la adaptación del Texto refundido sobre el ordenamiento jurídico de Municipios y Provincias a las modificaciones introducidas por la Ley constitucional 3/2001; la figura de la entidad metropolitana que ha previsto el artículo 114 de la Constitución, como nueva entidad de creación obligatoria; la concreción de las funciones esenciales que deberán corresponder a los municipios y provincias; y el desarrollo y puesta en práctica de la Comisión bilateral para cuestiones regionales, y del sistema de las autonomías.

Por otra parte, la falta de desarrollo de los preceptos constitucionales no se ha visto compensada por la aparición de una estrategia alternativa que revitalice la autonomía regional y local. En concreto, las regiones han demostrado que tienen una capacidad limitada para elaborar sus propios proyectos, y ello no contribuye ciertamente a clarificar el futuro escenario institucional, por lo que, en definitiva, prevalece un estado de «calma» que no se sabe si «anticipa la tempestad».

Las Regiones de régimen especial se muestran principalmente preocupadas por garantizar su propio *status* constitucional, frente a las tentativas del Estado por limitarlo, y así se expresaron en la declaración conjunta que surgió de la Asamblea que celebraron en Aosta, el 2 de diciembre de 2006.

Hay que tener en cuenta que desde diversos sectores, y se incluye la doctrina más autorizada, se ha planteado si aún es conveniente mantener la distinción constitucional entre regiones de régimen general y de régimen especial. Las Regiones de régimen especial han dado una respuesta a este interrogante y, en concreto, se han apresurado a señalar que su especificidad deriva de factores de naturaleza histórica, territorial, cultural e internacional, las cuales han de ser consideradas no sólo actuales, sino también «irreversibles».

Además, han confirmado que optan por mantener un sistema de relaciones interinstitucionales que se basa en la separación respecto a las regiones de régimen general, y que descansa en la individualidad de cada una de las regiones especiales, y en la bilateralidad de sus relaciones con el Estado.

En definitiva, se trata de mantener el *status quo*, que se manifestó y quedó recogida con la creación de las regiones de régimen especial, y que ha sido cuestionada en las últimas reformas institucionales iniciadas por el legislador nacional. Así ocurrió con la Ley constitucional 2/2001, que con una única disposición normativa extendió a cada una de las regiones la forma de gobierno que había sido introducida dos años antes para las regiones de régimen ordinario (*vid.*, Informe 1999). Lo mismo sucedió con el artículo 10 de la Ley constitucional 3/2001 que, sin esperar a la adaptación de los respectivos Estatutos, extendió a las regiones de régimen especial los preceptos previstos para las regiones de régimen ordinario, como por ejemplo «la posibilidad de adoptar formas de autonomía más amplias que las ya atribuidas» por los Estatutos de las regiones de régimen especial.

En fin, se tiende a identificar la especialidad a través de la creación de fuentes del derecho especiales, procedimientos específicos, y procesos de toma de decisiones basados en relaciones con el Estado que no son colegiadas, sino individualizadas.

En lo que se refiere a la estrategia futura de las regiones de régimen general, merece destacarse la opción adoptada por la región de la Lombardía, que ha decidido utilizar la posibilidad ofrecida por el artículo 116.3 de la Constitución, según el cual, «podrán atribuirse a las regiones otras formas y condiciones particulares de autonomía».

De este modo, esta región pretende remarcar el ejercicio de las competencias normativas, administrativas, y fiscales, que se prevén para todas las regiones de régimen general en los artículos 117, 118 y 119 de la Constitución.

En otras palabras, la región de la Lombardía se propone conseguir el conjunto de sus competencias a través de una relación directa con el Estado, tal como ocurre con las regiones de régimen especial, rompiendo de este modo el principio de homogeneidad en la distribución de competencias, que siempre ha distinguido el regionalismo italiano.

Es por ello que se ha propuesto iniciar una tanda de negociaciones con el Gobierno para obtener formas más amplias de autonomía, aunque no tanto en una materia específica, sino en lo que se refiere a ámbitos diversos de distintas materias, como, por ejemplo, el medio ambiente, la energía, el comercio internacional, las grandes infraestructuras, los aeropuertos, la sanidad, la educación o la justicia.

Desde nuestro punto de vista, la alternativa entre aplicar la reforma constitucional de 2001, o bien volver a discutirla, parece fuera de lugar, en particular si se tiene en cuenta que la actual insatisfacción en el regionalismo en Italia deriva tanto de la falta de aplicación de algunas partes de la Ley constitucional 3/2001, como de la falta de revisión de algunos preceptos vigentes en el texto actual de la Constitución.

En otros términos, se trata tanto de aplicar, como de reformar. Así ocurre con algunos aspectos concretos relativos a los mecanismos dirigidos a la puesta en práctica del nuevo Título V de la Constitución, que han sido introducidos por la Ley 131/2003.

Es el caso, por ejemplo, de lo dispuesto en el artículo 1.3 de la Ley. Este precepto preveía que en el plazo de dos años (esto es, para el 2005) el Gobierno estatal debía adoptar los decretos legislativos que tenían que establecer los principios fundamentales, a los que debían sujetarse las leyes vigentes en las materias que se habían incorporado al ámbito de la competencia concurrente de las regiones.

Hasta el momento, este precepto no se ha llevado a la práctica. Bien es cierto, y ello puede servir como justificación parcial, que la opción de codificar los principios que regirán las materias en sus respectivas leyes resulta poco convincente, dada la gran variedad de materias sobre las que el legislador debería intervenir. Además, es poco oportuno cristalizar en el tiempo una normativa que es susceptible de sufrir modificaciones de modo continuo.

Por otra parte, esta previsión parece del todo contradictoria con la experien-

cia que se ha vivido en Italia a lo largo de su reciente historia constitucional. En efecto, ya en los primeros años de funcionamiento de las regiones de régimen general se planteó, en vano, resolver la cuestión de las relaciones jurídicas entre las leyes regionales y las leyes estatales en las materias distribuidas de acuerdo con competencias concurrentes. Para ello, se acudió a la codificación por medio de «leyes marco», que indicaban los principios estatales de todas las materias regionales. Lo cierto es que, frente a la inactividad del legislador, los límites a la competencia legislativa concurrente de las regiones fueron delimitados por vía interpretativa, a la luz de la legislación vigente en cada materia, y de acuerdo con las reglas usuales de la hermenéutica.

En el presente caso, hay que tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 117.3 de la Constitución, según el cual la ley estatal debe «determinar, es decir, concretar e indicar, las disposiciones que, formuladas como principios, representarán un límite para la legislación regional». Esta previsión se habría podido cumplir utilizando el mecanismo que ha recogido el Texto refundido del régimen jurídico de los entes locales, en sede de relaciones entre normas locales y normas regionales o estatales, y que consiste en imponer a la legislación relativa al régimen jurídico de los entes locales, y la referente a la regulación del ejercicio de las funciones que se les confieren, «la enunciación expresa de los principios que constituyen un límite inderogable para su autonomía normativa».

Con esta precisión se obtendría una doble consecuencia de notable importancia: por una parte, los principios de cada una de las materias ya no podrían delimitarse por vía interpretativa; por otra parte, y en ausencia de una ley estatal que concretara explícitamente tales principios, las disposiciones contenidas en esa ley debería entenderse que cederían frente a posteriores regulaciones legislativas de las regiones. Además, con esta fórmula se conseguiría reducir la incertidumbre jurídica y el contencioso entre el Estado y las regiones. En efecto, al excluir para el futuro que los principios que delimitaran las materias en las que podían intervenir las regiones vinieran delimitados por vía interpretativa, la discrecionalidad regional encontraría un vínculo inderogable sólo en aquellas normas que el Estado hubiera calificado expresamente como principios.

Volviendo, en conclusión, al interrogante sobre las posibles y futuras etapas de desarrollo en el regionalismo en Italia, me parece que una reflexión adecuada sobre las recientes vicisitudes que han presidido el sistema de las autonomías regionales debería conducir a las siguientes precisiones, y con ello se recogerían algunas de las indicaciones expresadas por parte de la doctrina más relevante.

En primer lugar, debería considerarse superada la etapa de las «grandes reformas constitucionales» aprobadas por mayoría, y sin disponer de un consenso más amplio en torno a las soluciones institucionales propuestas.

Es bien cierto que el tenor literal del artículo 138 de la Constitución admite la posibilidad de que la ley de reforma constitucional pueda ser aprobada por mayoría absoluta, lo que en un régimen jurídico basado en un sistema electoral mayoritario coincide con la mayoría de gobierno, sin perjuicio de la opción de convocar un referéndum. Sin embargo, la experiencia concreta ha demostrado que las reformas constitucionales aprobadas con una mayoría poco amplia tien-

den a encontrar problemas para su aplicación eficaz. Por lo tanto, nos parecería preferible introducir una disposición constitucional basada en los dos siguientes criterios: por una parte, se aplicaría solamente el procedimiento previsto en el primer apartado del artículo 138 de la Constitución, que exige aprobar la ley de reforma constitucional con una mayoría de las dos terceras partes de los miembros de las asambleas parlamentarias; por otra parte, se precisaría una mayor implicación de las regiones en el procedimiento de reforma constitucional, atribuyendo, por ejemplo, en el seno del *iter legis* un papel más destacado a la Comisión bicameral integrada con representantes de las regiones y de las autonomías locales, según el tenor del artículo 11 de la Ley 3/2001.

En segundo lugar, deberían abandonarse todas aquellas tentativas de reforma de las instituciones que la experiencia ha demostrado que son impracticables, como ocurre en el caso de la llamada «regionalización» del Senado. En su lugar, debería concentrarse la atención en introducir correcciones limitadas, aunque importantes, en el texto constitucional. Sería el caso, por ejemplo, de la constitucionalización de órganos que han demostrado su idoneidad para reforzar la cooperación en el sistema, o bien la eliminación de la incongruencia recogida en el artículo 117 de la Constitución, relativa a las relaciones entre ordenamiento estatal y regional, por un lado, y la potestad reglamentaria, por otro.

En tercer lugar, es necesario reordenar la distribución de competencias, sea a partir de los criterios que se derivan de la jurisprudencia de la Corte constitucional, o bien sea recogiendo las técnicas de reparto competencial que han aparecido en algunas experiencias comparadas, como la reciente reforma del federalismo alemán.

Una distribución poco flexible de la potestad legislativa «por materias» se ha revelado siempre que es poco adecuada para resolver la complejidad de los problemas que los legisladores, estatales y regionales, han planteado; así lo evidencia el rico contencioso constitucional (*vid.* Informes de las Comunidades Autónomas de años precedentes). A nuestro parecer, no se trata tan sólo de corregir algunas de las imperfecciones encontradas en el listado de asignación de competencias del artículo 117 de la Constitución, sino que especialmente deben introducirse mecanismos menos rígidos o estáticos en la distribución competencial, que permitan al Estado y a la región la tarea de precisar, de manera consensuada, cuáles son, dentro de cada materia, las obligaciones que deben atribuirse al Estado, y cuáles deben reservarse, por el contrario, a la intervención de las regiones.

Se trata, en definitiva, de dar vida a unos mecanismos que, superando la abstracta reivindicación de las competencias, permita ofrecer racionalidad y certeza al sistema, a través de la determinación concreta de «quién hace qué cosa».

La forma de gobierno regional en los Estatutos y en la jurisprudencia constitucional

Si bien no todas las regiones de régimen general han completado el *iter* de aprobación de los nuevos estatutos previstos por la Ley constitucional 1/1999, en el año 2006 puede considerarse que se han definido las características de la forma

de gobierno de las regiones. Tales características se desprenden bien de la opción escogida por el legislador constitucional, o bien de las soluciones concretas que han adoptado cada uno de los Estatutos, o bien de los principios institucionales introducidos por la jurisprudencia de la Corte constitucional.

Del conjunto de las tres fuentes que se acaban de señalar, emerge un panorama institucional interesante, que dibuja una forma de gobierno «híbrida», la cual, aunque seguramente no pertenece a la forma presidencial, se diferencia igualmente de las principales experiencias del parlamentarismo racionalizado.

Por otra parte, los éxitos de la fase «estatutaria» se manifiestan en que ha producido un resultado diferente del que podía emerger tras una primera lectura de la nueva redacción del artículo 123 de la Constitución, que establece que «Cada una de las regiones tendrá un Estatuto que determinará su forma de gobierno y los principios fundamentales de su organización y funcionamiento».

Es cierto que este precepto constitucional reservó al Estatuto de cada región las características de las respectivas formas de gobierno. Con ello ponía de manifiesto que consideraba que la organización política era un elemento integrante y calificador de la autonomía regional. Por lo tanto, no sería correcto hablar en general de forma de gobierno regional, sino más bien de «formas» de gobierno «regionales», en la medida que cada una de las regiones tenía la posibilidad de determinar de manera autónoma las características de su propia organización política, del modo que considerara más adecuado a su propia especificidad.

En realidad, no ha sucedido así, en gran parte porque los márgenes de discrecionalidad de que gozaban las regiones se han revelado más reducidos de cuanto la simple lectura del artículo 123 de la Constitución parecía dar a entender.

Ante todo, había la posibilidad teórica de alejarse del «modelo» de gobierno previsto transitoriamente por la Ley constitucional 1/1999, y optar por un retorno a la elección indirecta del presidente de la Junta regional por parte del Consejo regional. Con todo, tal posibilidad era política y prácticamente intransitable.

Una elección similar habría quebrado el proceso político que, desde inicios de la década de 1990, se ha caracterizado constantemente por la evolución del sistema institucional italiano hacia mecanismos de democracia directa, que tenían como objetivo la limitación del poder de mediación de los partidos políticos en la elección de las mayorías de gobierno y de los representantes votados, así como la instauración de una relación fiduciaria directa entre el electorado y los órganos de representación política. Las etapas más significativas de esta evolución pueden concretarse en las que se describen seguidamente: a) elección por sufragio universal y directo de los alcaldes y de los presidentes de las provincias; b) introducción de sistemas electorales mayoritarios, tanto en el ámbito nacional, como en el local; c) extensión por parte de la Ley constitucional 1/1999 a las regiones de régimen general de la elección directa del presidente de la Junta, aunque fuera una solución transitoria que estaba pendiente de la confirmación de los Estatutos regionales; y d) la generalización que la Ley constitucional 2/2001 ha hecho de esta forma de gobierno también para las regiones de autonomía especial.

Así pues, no debe sorprender que todos los nuevos estatutos hayan confir-

mado la elección directa del Presidente, que debe realizarse conjuntamente con la elección del Consejo regional. Es así que corresponde al electorado la tarea de instaurar una relación de confianza directa tanto con el presidente, como con el Consejo regional.

Esta elección, políticamente obligada, ha reducido notablemente la autonomía de los Estatutos en lo que se refiere a las relaciones jurídicas entre los diversos órganos de gobierno de la región (Presidente, Junta, Consejo): efectivamente, de esa elección han derivado aspectos inmodificables, en el sentido que se trataban de previsiones vinculantes introducidas por la Ley constitucional 1/1999.

En primer lugar, el presidente de la Junta, elegido por sufragio universal y directo, tenía que ostentar poderes de dirección de la política, y además, de nombramiento y destitución de los miembros de la Junta. En segundo lugar, la elección directa del presidente de la Junta por parte del electorado reforzaba la estabilidad del ejecutivo, básicamente por la previsión del artículo 126.3 de la Constitución, que establece que, en el supuesto de aprobación de una moción de censura contra el presidente de la Junta, así como en los casos de cese, invalidez permanente, muerte o dimisión voluntaria, la Junta tenía que dimitir, y el Consejo debía ser disuelto automáticamente, para convocar nuevas elecciones.

En la práctica, la forma de gobierno emergente en los Estatutos aprobados en estos últimos años es sustancialmente igual, sea porque la jurisprudencia de la Corte constitucional ha efectuado una interpretación bastante estricta de los vínculos constitucionales que el ejercicio de la potestad estatutaria tenía que respetar, o bien sea porque las modificaciones introducidas por las regiones han resultado ser sustancialmente las mismas, en la medida que se dirigían a destacar el papel de dirección y de control del Consejo en sus confrontaciones con el presidente de la Junta regional.

En particular, los Estatutos regionales, recogiendo lo que ya estaba previsto en el Texto refundido del ordenamiento jurídico de los entes locales, en referencia al poder de dirección del Consejo municipal y provincial (artículo 46 del Decreto legislativo 267/2000), han establecido que el presidente de la Junta deberá comunicar o presentar al Consejo el nombre de los miembros componentes de la Junta, y también su programa de gobierno. A continuación se desarrollará un debate político, que podrá concluir bien sea con la votación, o bien sea con la presentación, en su caso, de órdenes del día, mociones o propuestas de acuerdos.

Asimismo, los estatutos han previsto, con el fin de destacar el papel de control del Consejo regional, que el presidente de la Junta comparezca anualmente para tratar del estado de aplicación del programa de gobierno y, en su caso, sobre la modificación de las prioridades a perseguir a lo largo de la legislatura.

Una cuestión importante que se ha debatido en la fase de elaboración de los estatutos, y que ha comportado un mayor número de intervenciones de la Corte constitucional, consiste en determinar la relevancia jurídica que se debe otorgar a la intervención del Consejo regional. Algunas regiones han intentado «forzar» el tenor literal de la Constitución, y atribuir al Consejo la posibilidad de condicionar la elección del presidente, en lo que se refiere al contenido del programa de gobierno, o bien en la elección de los miembros de la Junta; de este modo, han

intentado construir un vínculo indirecto de confianza, tal y como ocurre en el parlamentarismo clásico. El juez constitucional ha asumido un papel de garante estricto de la letra de la Constitución, y ha estado atento para evitar que la regulación estatutaria de las modalidades de debate en el Consejo regional, relativas a la elección del presidente, comporte «indirectamente» una vulneración de las disposiciones constitucionales referentes a la distribución de competencias entre los dos órganos electivos (art. 122 de la Constitución).

En este sentido, la Corte constitucional había considerado que no vulneraban la Constitución los preceptos según los cuales el programa de gobierno del presidente elegido debía ser informado al Consejo regional, y aprobado dentro de un determinado número de días desde la fecha en que se produjo la presentación del programa (sentencia 372/2004). Sin embargo, la Corte constitucional ha precisado que las observaciones del Consejo sobre este programa deben tener un valor meramente político, y no jurídico. En otras palabras, en el caso en que se produzca un voto negativo del Consejo, de ello no se puede deducir una obligación jurídica para el presidente, como dimitir, modificar el programa, o bien sustituir a uno de los miembros de la Junta.

Con base en este principio, en la sentencia 12/2006, la Corte constitucional ha considerado que era inconstitucional el precepto del Estatuto de la región del Abruzzo que se refería a la obligación del presidente de la Junta de someter el programa de gobierno al Consejo regional, en la primera sesión sucesiva a la celebración de las elecciones, y que disponía que «el programa deberá ser aprobado por el Consejo regional. El voto negativo produce los mismos efectos que la aprobación de la moción de censura». En este caso, la falta de aprobación del programa de gobierno por el Consejo regional producía una serie de consecuencias jurídicas automáticas, que eran iguales a las previstas para la aprobación de la moción de censura, y en consecuencia obligaba a dimitir al presidente de la Junta.

El vicio de inconstitucionalidad constatado por la Corte consistía en que se habían equiparado los efectos de dos instituciones jurídicas que no son homologables, en cuanto están sometidas a procedimientos distintos (la aprobación del programa de gobierno, y la relativa a la moción de censura). Pero sobretodo, se había introducido un mecanismo asimilable al acto de investidura, que se celebra, por ejemplo, a nivel nacional, en el sentido del artículo 94 de la Constitución, que establece que en el plazo de diez días desde la formación del Gobierno, el presidente se presentará a las Cámaras para obtener su confianza. Esta asimilación era contradictoria con la forma de gobierno que la Constitución había diseñado para la región.

En otros términos, la Corte constitucional ha reconocido la competencia del Estatuto para introducir normas dirigidas a aumentar las funciones de dirección y de control político del Consejo, en su relación con el presidente, reequilibrando parcialmente de este modo las relaciones jurídicas entre los dos órganos electivos, si bien tal aspecto no debe desvirtuar de ningún modo la forma de gobierno diseñada por la Ley constitucional 1/1999.

Esta afirmación ha permitido que el juez constitucional precisara, en la *ratio decidendi* de la sentencia 12/2006, qué elementos son los constitutivos y caracte-

rizan la forma de gobierno de las Regiones, diseñada por los artículos 122.5 y 126.3 de la Constitución. Según el primero de estos dos preceptos, «el presidente de la Junta regional elegido por sufragio universal y directo podrá nombrar y cesar los componentes de la Junta»; de acuerdo con el segundo de los preceptos constitucionales citados, «la aprobación de una moción de censura por parte del Consejo, y la dimisión del presidente de la Junta comportan la disolución automática del Consejo regional».

La Corte constitucional ha señalado que la concreta articulación de las relaciones políticas entre el presidente de la Junta y el Consejo regional debe girar en torno a su investidura política simultánea por parte del electorado; cualquier acto de dirección de cada una de estas dos instituciones supone precisar el mandato conferido por el electorado de la región a los titulares de los poderes legislativo y ejecutivo.

En consecuencia, los dos órganos electivos se constituyen como consecuencia del «mandato para gobernar» que ambos órganos supremos de la región obtienen del electorado, y que se diferencia en los respectivos roles políticos que tienen asignados. Prosiguen su actividad sobre la base de esta inicial presunción de confianza política, que sólo puede ser superada a través de los dos institutos jurídicos previstos expresamente por la Constitución, es decir, la dimisión del presidente de la Junta, o la aprobación de una moción de censura por parte del Consejo regional.

Lo que no está permitido al Estatuto, siempre según la doctrina de la Corte constitucional, es que se regule la relación jurídica entre los dos órganos regionales de tal modo que la aprobación del programa político del presidente de la Junta asuma un significado equivalente al de otorgamiento de la confianza. En palabras del juez constitucional, «el presidente, elegido por sufragio universal y directo, ya ha presentado su programa a los electores, y ha recibido su confirmación». Tampoco se permite al Estatuto que se haga derivar de estos procedimientos unos efectos jurídicos vinculantes.

En otras palabras, las decisiones jurídicas del Consejo (moción de censura), y del presidente de la Junta (dimisión) deberán ser el resultado de una elección libre y autónoma por parte de ambos órganos. Por lo tanto, la discusión, por parte del Consejo, del programa de gobierno o de la lista con los nombres de los miembros de la Junta regional deberá limitarse a precisar e integrar el mandato de dirección política originariamente elaborado por el presidente, y que se apoya en la mayoría de los electores, sin que asuma ningún tipo de función de otorgamiento de la confianza.

En la base de la relación entre los dos órganos subsiste, en consecuencia, una armonía, una coherencia con el poder de dirección política «garantizada presuntamente» (en palabras de la Corte constitucional) por la elección conjunta de ambos órganos por parte del mismo cuerpo electoral. La pérdida de confianza sobrevenida requiere una nueva apelación al electorado, a quien se le exigirá que restaure el presupuesto fundamental de la homogeneidad de la dirección política que deberá caracterizar los programas y las actividades tanto del presidente de la región, como del Consejo regional.

En definitiva, se está en presencia de una forma de gobierno bastante peculiar,

puesto que por una parte se rige por los parámetros propios de las formas parlamentarias, en la medida que el Consejo conserva en todo caso la facultad de aprobar una moción de censura contra el presidente de la Junta, o la capacidad de provocar la crisis del ejecutivo, y en tanto que debe subsistir una «relación de armonía política» entre los dos órganos. Pero, por otra parte, se observan algunos rasgos típicos de la forma presidencial, como son: la constitución simultánea de los dos órganos electivos, por parte del electorado, o la imposibilidad del Consejo regional para sustituir al presidente que ha perdido una moción de censura, o que ha dimitido, en la medida que corresponde sólo al electorado, y no al poder legislativo, la tarea de restablecer la armonía política entre el Consejo y el presidente, a través de un nuevo proceso electoral.

Otros aspectos propios de la forma de gobierno regional

Hay otros aspectos propios de la forma de gobierno regional que han sido previstos en los estatutos, y que la Corte Constitucional ha precisado. De entre todos ellos, merecen destacarse los siguientes:

a) El nombramiento y el cese de los miembros de la Junta regional es un acto típica y exclusivamente presidencial, por lo que la relación de confianza debe existir entre el presidente y los asesores, y no entre estos y el Consejo regional.

En este sentido, la sentencia de la Corte Constitucional 12/2006 declaró que era inconstitucional el artículo 45 del Estatuto de la región del Abruzzo, en el inciso en que dispone que «el presidente de la Junta, cuando el Consejo haya cesado a uno o más asesores, procederá a su sustitución».

Esta norma, que extendía al ámbito regional el instituto del cese individual previsto a nivel nacional, comprime arbitrariamente las facultades reservadas al presidente de la Junta, vulnerando el artículo 112.5 de la Constitución, que reserva al presidente regional, que es elegido por sufragio universal y directo, la facultad de nombrar y cesar a los miembros de esa Junta. En el marco constitucional diseñado por la Ley constitucional 1/1999, el presidente representa en el ámbito interno de la región al único sujeto con facultades ejecutivas, y asume toda la responsabilidad, en el plano político, de la actuación de todos los miembros de la Junta.

En definitiva, según la Corte Constitucional, una vez se ha optado por una forma de gobierno que se caracteriza por la elección del presidente, por sufragio universal y directo, se instaura un doble y autónomo sistema de responsabilidad política: el presidente responde ante el Consejo regional, por una parte, y la Junta y cada uno de sus miembros responde ante el presidente.

b) La Constitución prevé múltiples hipótesis de cese del mandato presidencial en la Junta (dimisión, destitución, moción de censura, etc.). Estas variantes no deben ser confundidas. En particular, siempre según lo dispuesto en la sentencia 12/2006, el juez constitucional excluye que el instituto de la destitución pueda ser homologado al de la dimisión del presidente de la Junta. Y es que, en efecto, resultan distintos sus respectivas causas y sus efectos jurídicos.

En cuanto a las causas, debe precisarse que la destitución se produce como consecuencia de comportamientos jurídicamente relevantes, tales como la realización de actos contrarios a la Constitución, o de hechos que constituyan graves vulneraciones de la ley, o por razones de seguridad nacional. En cambio, la dimisión procede por una decisión discrecional y por una valoración política e individual del propio presidente.

En lo que se refiere a los efectos jurídicos que se desprenden, se ha de considerar que los supuestos que provocan la destitución requieren la adopción de medidas de alejamiento del cargo, como respuesta para el que es responsable de graves ilícitos o resulte peligroso para la seguridad nacional. En cambio, ante una hipótesis de dimisión, la naturaleza política de este supuesto supone que no es necesario el inmediato alejamiento del presidente del cargo que ocupa.

c) Los Estatutos regionales pueden prever que un vicepresidente también forme parte del poder ejecutivo. Sin embargo, las modalidades de elección y las potestades que se le atribuyen no deben ser de tal calibre que alteren el equilibrio de poderes fijado por el artículo 121 de la Constitución, que establece la elección por sufragio universal y directo únicamente del presidente, y por el artículo 126 de la Constitución, que dispone la disolución del Consejo regional en caso de destitución, incapacidad permanente, muerte o dimisión voluntaria del presidente.

En consecuencia, como se deduce de la *ratio decidendi* de la Sentencia 2/2004, no sería conforme a la Constitución la introducción en la forma de gobierno regional de mecanismos propios del sistema presidencialista, de derivación norteamericana, que prevé, por una parte, la elección por sufragio directo, tanto del presidente, como del Vicepresidente (tíquet presidencial), y que, por otra parte, establece la sustitución automática del presidente, en sus funciones, por el Vicepresidente, para los casos de dimisión, muerte o incapacidad permanente.

d) Según una orientación jurisprudencial de la Corte constitucional hoy ya totalmente consolidada, hay una serie de materias sobre las que los Estatutos no pueden pronunciarse. Una de estas limitaciones significativas la constituye el régimen electoral, en lo que se refiere a su incidencia sobre las características de la forma de gobierno, que está reservada a la competencia legislativa.

La Ley constitucional 1/2003 también ha extendido el principio de autonomía a las modalidades de elección de los órganos de gobierno, y, desde un punto de vista teórico, parece que la materia de «régimen electoral» es parte integrante de los mecanismos que caracterizan una forma de gobierno. Así pues, la formulación del artículo 123 de la Constitución, que señala que cada región tendrá un Estatuto que, en coherencia con el Texto constitucional, determinará la forma de gobierno, podría dar a entender que la fuente estatutaria también es competente para regular el régimen electoral.

Esta eventualidad, sin embargo, ha sido repetidamente excluida por la Corte constitucional, sobre la base del artículo 122.1 de la Constitución, que dispone que «el régimen electoral y los supuestos de inelegibilidad y de incompatibilidad del presidente y del resto de miembros de la Junta regional, así como de los consejeros regionales, serán regulados mediante una ley de la región, respetando en

todo caso los principios fundamentales establecidos por ley de la República, que establecerá también la duración del mandato de los órganos electivos». La Corte constitucional ha declarado en diversas ocasiones que es inconstitucional la presencia en los Estatutos de disposiciones relacionadas, directa o indirectamente, con el régimen electoral, y con el sistema de incompatibilidades, pese a su idoneidad para caracterizar y diferenciar la forma de gobierno de una región.

A título de ejemplo, no se encuentra entre los contenidos del Estatuto, sino de la ley regional, la previsión de exigir determinados requisitos de incompatibilidad entre las condiciones para ser nombrado asesor y consejero regional, tal como ocurre en el régimen jurídico de los municipios y las provincias.

La cuestión de las fuentes de derecho que son competentes para regular el sistema electoral regional ha sido tratada en la sentencia de la Corte constitucional 232/2006, relativa a la elección de los presidentes de las Provincias autónomas de Trento y Bolzano.

El cuadro normativo de referencia se encontraba constituido, por una parte, por el artículo 4.1 de la Ley constitucional 2/2001, que atribuyó a las Provincias autónomas de Trento y Bolzano la competencia legislativa acerca de «la forma de gobierno de la provincia y, especialmente, las modalidades de elección del Consejo provincial, del presidente de la provincia, y de los asesores, las relaciones entre los órganos de la provincia, la presentación y aprobación de la moción de censura en las relaciones con el presidente de la provincia, y los supuestos de inelegibilidad y de incompatibilidad de los cargos mencionados». Por otra parte, había la disposición transitoria contenida en el mismo precepto, según la cual «en la Provincia autónoma de Bolzano, hasta que entre en vigor un nuevo régimen contenido en una ley provincial, continúan aplicándose, en la medida que sean compatibles, las leyes electorales vigentes».

El conflicto tenía por objeto determinar si el régimen transitorio excepcionaba temporalmente la competencia legislativa de la región, o bien solamente las normas legislativas ya vigentes; es decir, si, en ausencia de la nueva legislación provincial, la región del Trentino Alto Adagio podía legislar todavía sobre esta materia.

La Corte constitucional se ha decantado decididamente por la segunda solución, y ha excluido que se asignara a la región la competencia sustraída de la Ley constitucional. Se llega a esta solución a partir de una interpretación literal de la disposición contenida en la Ley constitucional 2/2001, pero también por una razón más sustancial, como es que la Ley constitucional de 2001 ha modificado asimismo la ordenación constitucional de la Región, y ha transformado el Consejo regional, de órgano legislativo del cual procedían los Consejos provinciales, a una «sumatoria» de los dos Consejos provinciales. Por lo tanto, sería impropio permitir al Consejo regional que legislara en relación con las elecciones relativas a los Consejos provinciales, de los cuales el Consejo regional constituye una simple derivación.

e) El artículo 123, *in fine*, prevé otro órgano que puede incluirse entre los órganos de gobierno de la región. Se trata del Consejo de las autonomías locales, que aparece definido en el citado artículo como «órgano consultivo de las regiones y los entes locales».

Ciertamente, no estamos ante un órgano de nueva creación, puesto que hay antecedentes normativos del mismo. Así, el artículo 4.1 de la Ley 59/1997, dispuso que correspondía a las Regiones, en las materias recogidas en el artículo 117 de la Constitución, asignar «a las provincias, municipios y a otras entidades locales, todas las funciones que no requieran el ejercicio centralizado a nivel regional». En este contexto, el citado precepto ordenaba al legislador regional que recogiera las alegaciones expresadas por los «representantes de las entidades locales», a través de los «órganos representativos de las autonomías locales que fueran creados por las leyes regionales». Además, había diversos artículos del Decreto legislativo 276/2000, de aprobación del Texto refundido de la legislación sobre régimen jurídico de las entidades locales, que establecían la necesidad de constituir instrumentos y procedimientos de acuerdo y concertación, incluso permanentes, que dieran lugar a formas de cooperación estructural y funcional, con la finalidad de alcanzar la colaboración y la acción coordinada entre regiones y entidades locales.

La novedad consiste, más bien, en que la nueva redacción del artículo 123 de la Constitución inserta este órgano consultivo entre los órganos de obligada creación para las regiones, conjuntamente con los previstos en el artículo 121 de la Constitución (Consejo, presidente de la Junta y Junta), y circunscribe sus funciones a las de tipo consultivo, excluyendo que pueda adoptar funciones decisorias en el ámbito de las regiones.

Sus funciones, como confirman los estatutos regionales que se han pronunciado sobre esta cuestión, son esencialmente de carácter consultivo, de propuesta o estudio. Por su parte, el artículo 9.2 de la Ley 131/2003 ha atribuido al Consejo de las autonomías locales otra función, que consiste en requerir al presidente de la Junta regional para que promueva un recurso directo ante la Corte constitucional contra la ley estatal que lesione la autonomía constitucional de las entidades locales.

La formulación restrictiva del artículo 123 de la Constitución, que se refiere a un órgano consultivo de las regiones y los entes locales, impide que los Estatutos regionales puedan convertir este órgano, que representa los intereses de los entes locales a nivel regional, en una especie de colegislador. Por ello no es posible que, en las materias que inciden sobre la autonomía y sobre las competencias de los municipios y de las provincias, se produzca la intervención vinculante de este órgano. Por el contrario, es admisible la opción que han adoptado algunos Estatutos con la finalidad de reforzar el papel institucional del sistema de las autonomías locales, y que consiste en prever que el voto negativo del Consejo de las autonomías locales pueda ser superado por el Consejo regional tan sólo con una mayoría absoluta o cualificada.

La Corte Constitucional, en la sentencia 370/2006, se ha pronunciado sobre este debate acerca de la posición institucional del Consejo de las autonomías locales. Esta sentencia contiene algunos razonamientos y *obiter dicta* que, desde nuestro punto de vista, ponen de manifiesto que persiste una concepción reducida y en gran parte superada de la naturaleza de los municipios y de las provincias y, especialmente, de sus relaciones constitucionales con las regiones.

La cuestión sometida al juicio de la Corte Constitucional tenía por objeto una

ley de la provincia autónoma de Trento. Se trataba de la Ley núm. 7, de 15 de junio de 2005, que había instituido y regulado el Consejo de las autonomías locales. El juez constitucional admite la competencia de esta provincia de régimen especial para regular, mediante una ley, el citado Consejo, pero llega a esta conclusión a través de un razonamiento que genera una cierta perplejidad.

En efecto, el juez constitucional considera que la competencia de la provincia autónoma para constituir este órgano se basa en el dato que su competencia legislativa en materia de régimen de las entidades locales le permite crear «modalidades procedimentales de carácter especial, dirigidas a introducir, en el respectivo sistema, formas organizadas permanentes de concertación entre la región y las entidades locales, que se inspiran en el cumplimiento del principio de lealtad institucional». La Corte Constitucional excluye que este supuesto forme parte de la situación regulada por el artículo 10 de la Ley constitucional 3/2001, en base al cual «hasta que se produzca la adecuación de sus respectivos Estatutos», las disposiciones del Título V de la parte segunda de la Constitución «también se aplican a las regiones de régimen especial, y a las provincias autónomas de Trento y Bolzano, en la parte en que prevén formas de autonomía más amplias que las ya atribuidas».

El fallo de la decisión es plenamente compatible y coherente con las particulares competencias de que está dotado el Estatuto especial de la región del Trentino-Alto Adagio, y con las que asigna a la provincia autónoma de Trento y Bolzano. La perplejidad se produce por lo que se refiere a algunos *obiter dicta*, que no eran esenciales para la resolución de la cuestión de inconstitucionalidad. Se trata, en particular, de las afirmaciones realizadas por el juez constitucional, según las cuales la regulación de la formas de participación de las entidades locales en los procesos de toma de decisiones de la región no influirá sobre la cualidad de la autonomía regional, sino que se limitará a una posición de mera ventaja y, por lo tanto, de mayor autonomía, sólo en cuanto se refiera a los entes locales territoriales. En otras palabras, la institución del Consejo de las autonomías locales no se traduce en un refuerzo para el sistema de las autonomías regionales.

De esta argumentación, se desprenden los residuos de una visión «separada» entre regiones y entidades locales, que «freudianamente» la Corte Constitucional califica de menores, en el sentido que la mayor autonomía del nivel local excluiría un refuerzo provisional de la autonomía de las regiones. Pero tal interpretación olvida que el desarrollo del sistema constitucional multinivel tiende a considerar el sistema de las autonomías locales como elemento constitutivo de la región, y así lo han recogido algunos Estatutos regionales.

f) En otro orden de consideraciones, es interesante destacar que las regiones, en el ámbito de su autonomía organizativa, encuentran un límite en el dato que no pueden incidir sobre las competencias de organismos nacionales. Más precisamente, cuando se constituyan órganos colegiados de ámbito regional, las regiones no podrán incluir, de forma autónoma, entre los miembros de estos órganos, a las personas que formen parte de órganos estatales o de organismos públicos nacionales.

Esta interpretación se deduce de la sentencia de la Corte Constitucional 30/2006, que ha declarado inconstitucional el artículo 20 de la Ley núm. 46, de 13

de diciembre de 2004, de la región del Abruzzo, en la parte en que instituye un órgano consultivo de alcance regional sobre la materia de la inmigración, y, entre los miembros del mismo, incluye a representantes del Instituto nacional para la seguridad social, y de la prefectura. La Corte ha considerado que se vulneraba el artículo 117.2, apartado g) de la Constitución, que reserva a la legislación exclusiva del Estado la competencia en materia de régimen jurídico y organización administrativa del Estado y de los organismos públicos nacionales.

La Corte Constitucional ha motivado esta decisión equiparando la participación de representantes estatales en órganos regionales, con el ejercicio de funciones públicas nuevas y ulteriores respecto a las fijadas por la legislación estatal, puesto que «se asignaría, a los órganos estatales o nacionales afectados, el ejercicio de funciones públicas, conferidas legislativamente, y sin ningún tipo de aviso previo, por parte de organismos distintos».

Según la Corte Constitucional, que no se pronuncia de modo convincente en este asunto, la creación mediante ley de un órgano de composición «mixta» inherente a las materias de competencia regional debería estar reservada a la potestad legislativa del Estado, o bien debería alcanzarse un acuerdo entre las regiones y el Estado.

Desde nuestro punto de vista, esta orientación jurisprudencial es contradictoria: no se comprende en base a qué disposición constitucional la ley del Estado puede intervenir en una materia de competencia regional, sobre la cual el Estado no dispone de competencia; o bien, cabe cuestionar de qué modo los acuerdos interinstitucionales pueden condicionar la autonomía política y de toma de decisiones de una asamblea legislativa (posibilidad que, por cierto, ha sido excluida por la misma Corte Constitucional, en referencia al legislador nacional).

g) Finalmente, la Corte Constitucional, en su sentencia 12/2006, ha reconocido la constitucionalidad de los preceptos de los Estatutos que prevén un nuevo órgano de garantía, esto es, el Consejo de garantías estatutarias, con la tarea de examinar que las leyes regionales sean conformes al Estatuto, y que someten las deliberaciones del Consejo a la intervención previa de ese órgano.

El Gobierno había impugnado, en este sentido, el artículo 79.2 del Estatuto de la región del Abruzzo, cuestionando la competencia del Consejo de garantías estatutarias para limitar el ejercicio de la potestad legislativa del Consejo regional (artículo 121 de la Constitución). Según el Gobierno, el Consejo regional no podía verse condicionado en el ejercicio de una actividad, como la legislativa, que es libre en los fines y que, «por lo tanto, no puede estar sometida a un deber de motivación».

Sin embargo, la Corte Constitucional, en desacuerdo con los argumentos del Gobierno, ha mantenido convincentemente que la actividad de control del Consejo de garantías estatutarias no limita el ejercicio de la potestad legislativa del Consejo regional, en la medida que sus consideraciones se traducen en una regulación del procedimiento legislativo, que no condiciona la autonomía de la asamblea deliberante, la cual puede apartarse del dictamen negativo del Consejo de garantías estatutarias.

EL REINO UNIDO DE GRAN BRETAÑA E IRLANDA DEL NORTE 2006*

*Richard Cornes**
*Charles Banner***

Introducción

Tony Blair será conocido interna e internacionalmente por haber llevado al Reino Unido (al Estado, aunque no necesariamente los corazones y las mentes de su pueblo) a un total hasta ahora de ocho acciones armadas en el exterior, siendo la más reciente la guerra de Irak.¹ En cambio, en lo que se refiere a la agenda de devolución de poderes –el restablecimiento del autogobierno en Irlanda del Norte– el Primer Ministro, partiendo de la base del trabajo realizado por sus predecesores conservadores, ha buscado la paz, y no precisamente mediante las acciones militares. Irlanda del Norte ha sido el campo de pruebas de una nueva serie de nuevos cambios constitucionales destinados a gestionar y, en última instancia, resolver el conflicto en la parte norte de la isla de Irlanda que continua siendo parte del Reino Unido.²

Inspirándose en la afirmación de Louis Brandei, juez del Tribunal Supremo de los Estados Unidos, que en un sistema federal los estados son los «laboratorios de la democracia», la Provincia³ ha presenciado también la introducción de una serie de medidas constitucionales/de gobernanza, algunas de las cuales podría ser beneficioso emularlas en otras partes del Reino Unido. ¿Puede Irlanda del Norte, con menos del 3% de la población del Reino Unido y a menudo obviada como *sui generis* y no merecedora de consideración en los análisis principales (de la centralista y a menudo chovinista Gran Bretaña) de las estructuras constitucionales del Reino Unido, estar actualmente en situación de dar lecciones al resto de la

* Traducción a cargo de Marc Marsal, profesor de Derecho Administrativo de la UB.

* BA/LLB (Hons) *Auck.*, Grad Dip Int Law *Melb.*, Barrister and Solicitor of the High Court of New Zealand, Lecturer in Public Law, School of Law, University of Essex. <rmcornes@essex.ac.uk>.

** MA(Oxon), Grad Dip Law (City University), Grad Dip EC Law (King's College London), Barrister practising in public law from Landmark Chambers, London. <cbanner@landmarkchambers.co.uk>.

1. Véase John Kampfner, *Blair's Wars* (Free Press, 2004).

2. Para una introducción general del proceso de devolución de poderes en Irlanda del Norte véase el informe del año 2000 sobre el Reino Unido, que cubre el periodo 1997-2000.

3. Cuando estuvo bajo dominio gaélico Irlanda fue dividida en seis «provincias», a su vez subdivididas en «condados». Seis de los condados de la provincia del Ulster formaron la actual Irlanda del Norte, por lo que por dicha razón es conocida también a menudo como la «provincia» del Reino Unido o únicamente «la provincia».

Unión sobre la práctica de la democracia? El primer apartado del informe de este año abordará esta cuestión mediante el análisis de las tentativas (y perspectivas de éxito) del reestablecimiento del autogobierno en Stormont.⁴

Dejando a un lado Irlanda del Norte, el informe aborda la cuestión de la Unión. El año 2007 marca el 300 aniversario de la unión, no de las coronas escocesa e inglesa (que se produjo 104 años antes, en 1603, con el acceso al trono inglés como James I del hasta entonces James VI de Escocia), pero de las dos naciones en un único estado bajo el nuevo parlamento de Gran Bretaña, llevado a cabo mediante la aprobación de Leyes de Unión en los parlamentos escocés e inglés. La unión galesa con el estado inglés se había llevado a cabo casi dos siglos antes, en 1536; Escocia consiguió mejores tratos, el Tratado de Unión firmado en 1706 permitió a la parte norte del nuevo estado mantener su propio sistema jurídico, iglesia y sistema educativo. Irlanda remató el proceso mediante la Ley de Unión de 1800. Hasta las leyes de devolución de poderes de 1998 la alteración más radical del llamado «Imperio interno de Inglaterra»⁵ fue la secesión de 32 condados irlandeses para devenir el Estado Libre de Irlanda (el precursor de la República de Irlanda) en 1922.

En su 300 aniversario la Unión afronto sondeos favorables a la creación de un Parlamento Inglés y de la independencia de Escocia. Se suponía que la devolución de poderes a Escocia y Gales debía adormecer los sentimientos independentistas, pero puede no haberlo conseguido. El segundo apartado del informe de este año considerará las presiones existentes favorables a los sentimientos separatistas así como la continua incomodidad constitucional por la no afrontada «cuestión inglesa» –cuestiones que ya estaban ampliamente presentes en el informe del pasado año.

El resto del informe pone de manifiesto el progreso de Gales hacia una mayor autonomía, el espectáculo de un controlador de estándares no electo tratando de suspender el alcalde electo de Londres, y finaliza con una nota sobre las leyes aprobadas durante el 2006 por el parlamento de Escocia y un caso importante relacionado con la devolución de poderes decido por el Comité de Apelaciones de la Cámara de los Comunes.

Bienaventurados los pacientes... Irlanda del Norte como laboratorio de la democracia

Introducción

El informe de este año sobre el Reino Unido viene encabezado por los sucesos en Irlanda del Norte. El informe va más allá de las cuestiones relativas al proceso de paz para esbozar una serie significativa de cambios constitucionales que se han llevado a cabo en Irlanda del Norte.

4. Stormont (en Belfast) es la sede de la Asamblea de Irlanda del Norte creada por el Acuerdo de Belfast, y también del gabinete ejecutivo o gabinete de poder compartido creado también por el Acuerdo.

5. Véase Norman Davies *The Isles: A History* (Basingstoke, Macmillan, 1999), 452-3, y Ian Ward *The English Constitution: Myths and Realities* (Oxford, Hart, 2004), ch., 4.

Mientras que la suspensión del autogobierno lleva en vigor desde el año 2002, otros aspectos del procesos de paz han progresado –todos ellos innovaciones constitucionales para el Reino Unido y todos ellos como parte del intento para asegurar un futuro en paz para Irlanda del Norte, ya sea como parte del Reino Unido o como parte de la República de Irlanda.⁶

Además de las novedades en el procedimiento de elección de la asamblea y del ejecutivo (abajo descritos), la Provincia tomó la delantera en el Reino Unido mediante la creación de una Comisión de Derechos Humanos; se encuentra a punto de aprobar una Carta de Derechos específica para Irlanda del Norte; ha tomado también la delantera en el Reino Unido en la transposición de la Directiva Europea sobre la igualdad entre las etnias,⁷ con algunos posicionamientos significativos a ambos lados de la división sectaria de base religiosa (los católicos nacionalistas a favor y el partido mayoritario de la comunidad protestante/unionistas (el Partido Unionista Democrático) en contra;⁸ ha emprendido una reforma profunda de su sistema policial incluyendo la introducción de un Ombudsman de la Policía que presentó un informe a principios de 2007 relativo a determinados aspectos de la «guerra sucia» británica en la Provincia; y finalmente aparece la oportunidad de aprobar un Código Ministerial de carácter justiciable mediante acciones revisadas por los tribunales.⁹

Política y derecho han tenido una relación fluida en Irlanda del Norte a lo largo de su historia, a veces claramente en detrimento del Estado de derecho. Si se celebran las elecciones en marzo de 2007 y el autogobierno es reestablecido, el Estado de Derecho se situará con toda seguridad en el centro de los cambios constitucionales para Irlanda del Norte.

6. La ley de Irlanda del Norte de 1998, que ejecuta el Acuerdo de Belfast contiene provisiones para facilitar en algún momento la celebración de referenda sobre si las seis provincias del norte deberían reunificarse con la República de Irlanda. Este reconocimiento legislativo por parte de Reino Unido de la posibilidad de secesión de Irlanda del Norte es quizás la diferencia más notable entre el contexto político del proceso de paz de Irlanda del Norte y el del País Vasco.

7. Directiva del Consejo 2004/43/EC *Implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin.*

8. Mayor información sobre la representatividad de los partidos en Irlanda del Norte en el informe del 2003 sobre el Reino Unido donde se analizan las elecciones al Parlamento de Stormont, y el informe del 2005 en relación con las elecciones a Westminster en Irlanda del Norte.

9. Véanse las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en, por ejemplo, *McCann v United* (1996) 21 EHRR 97 (Violación del artículo 2 como resultado del uso de fuerza letal autorizada por las fuerzas de seguridad del Reino Unido contra nacionalistas irlandeses en Gibraltar), y *Republic of Ireland v United Kingdom* (1978) 2 EHRR 25 (Violación del artículo 3 en relación con las formas de interrogatorio de presuntos miembros del IRA). Véanse también en el apartado dedicado a la reforma de la policía de Irlanda del Norte las revelaciones de colaboración entre representantes del Estado y informadores lealistas en el asesinato de nacionalistas.

Revitalizando el autogobierno en Irlanda del Norte – el camino hasta el Acuerdo de St. Andrews 2006

Antes y después de la segunda suspensión del gobierno autónomo en el año 2002 la política ha continuado siendo un auténtico laberinto en Irlanda del Norte, con oportunidades construidas dificultosamente y pérdidas, con promesas hechas y rotas, grandes avances y igualmente significativos retrocesos.¹⁰ En el año 2003 el electorado ha ido abandonado los partidos del centro y decantándose hacia el más extremo Sinn Fein (por parte de los nacionalistas) y los Unionistas Democráticos –en adelante DUP– (por parte de los unionistas). Las perspectivas de un gobierno conjunto (ya que la ley de Irlanda del Norte de 1998 prevé un primer ministro y un viceprimer ministro como co-líderes por igual del ejecutivo) liderado por el reverendo Ian Paisley (Partido Democrático del Ulster) y el señor Gerry Adams, o el señor Martin McGuinness (Sinn Fein) parecían remotas. El DUP ha dejado claro que nunca entrará a gobernar mientras los nacionalistas no hayan abandonado las armas y la violencia –obligación de todas las partes de acuerdo con el Acuerdo de Belfast.

Después de las elecciones los gobiernos irlandés y británico iniciaron una revisión del Acuerdo de Belfast con todas las partes de Stormont con el objetivo de reestablecer el autogobierno de la Provincia. Durante todo el 2004 el proceso estuvo bloqueado por la continuada desconfianza del DUP hacia el Sinn Fein. El escepticismo del DUP en cuanto a la voluntad real del Ejército Republicano Irlandés (IRA) de rechazar la violencia resultó *inter alia* justificada cuando la Comisión de Control Independiente (IMC, establecida en el Acuerdo de Belfast para controlar los incidentes de violencia y el progreso del decomiso de armas de los paramilitares) constató que el IRA estaba todavía recurriendo al uso de la violencia. Pero en el bando Unionista la IMC constató también la implicación de tres organizaciones unionistas en el uso de la violencia y, en el caso de una de ellas, en el crimen organizado.

El IRA realizó finalmente un movimiento en cuanto al decomiso de armas a finales de julio de 2005, cuando la organización ordenó formalmente la finalización de sus campañas armadas y se comprometió a utilizar medios pacíficos para conseguir su objetivo de reunificación de Irlanda. A su vez el gobierno del Reino Unido anunció su intención de reducir a la mitad la presencia del ejército en la Provincia mediante la retirada de 10.000 efectivos en un periodo de dos años y el objetivo de eliminar las funciones de apoyo policial del ejército a mediados de 2007. La veracidad del anuncio del IRA fue verificada por la IMC en septiembre de 2005.

El siguiente empujón concertado hacia el restablecimiento del autogobierno llegó con la presentación a principios de abril de 2006 de un anteproyecto por parte de Tony Blair y Bertie Ahern (su homólogo irlandés). Llegados a este punto se fijó como fecha límite para un acuerdo de gobierno entre las partes en

10. No haremos aquí una exhaustiva narración histórica de los hechos –véase para un resumen de la historia reciente: BBC News, *Timeline: Northern Ireland's road to peace* <http://news.bbc.co.uk/1/hi/northern_ireland/4072261.stm>.

Irlanda del Norte el 24 de noviembre de 2006, y la Asamblea fue reconvocada en mayo de 2006. Finalmente en noviembre de 2006 no se produjo el restablecimiento del autogobierno, pero los pasos finales del largo camino hacia la paz se plasmaron en el Acuerdo de St Andrew de octubre de 2006, que analizaremos a continuación.

El Acuerdo de St. Andrews de 2006 y la Ley de Irlanda del Norte

Introducción

El Acuerdo de St Andrews es un tratado internacional entre los gobiernos británico e irlandés sobre el proceso para reestablecer el autogobierno en Irlanda del Norte.¹¹ Los documentos son el resultado de tres años de conversaciones en St Andrews, en Escocia, con la asistencia de los principales interlocutores norirlandeses. Los principales interlocutores norirlandeses, con diversos niveles de claridad indicados con posterioridad dieron su apoyo al Acuerdo como el camino para conseguir el restablecimiento del autogobierno. Para facilitar las citas este informe analizará los aspectos claros de la Ley, haciendo referencia al Acuerdo cuando sea necesario, o cuando existan diferencias entre la aproximación del Acuerdo y su plasmación en la Ley.

Restableciendo el autogobierno en Irlanda del Norte

El primer capítulo de la Ley (artículos 1 a 4) trata de la preparación para el restablecimiento del autogobierno. El artículo 1 de la Ley establece una «Asamblea de transición» para iniciar la aplicación de la primera parte de la Ley (22 de noviembre de 2006), con la misma composición de la asamblea electa en el año 2003. La primera tarea de la Asamblea fue llevar a cabo una sesión de elección de un primer y viceprimer ministro. El Sinn Fein propuso al señor Martin Mc Guinness. Por el bando unionista el Dr. Ian Paisley pronunció un discurso equívoco en relación con su propio nombramiento que fue considerado por el gobierno Británico (con alguna controversia) como suficientemente indicativo de la voluntad del DUP de formar parte de un ejecutivo compartido.¹²

La próxima elección de la Asamblea (y la posibilidad que el pueblo de Irlanda del Norte de apoyar el proceso) será el 7 de marzo de 2007. Las partes tendrán entonces hasta el 25 de marzo de 2007 para alcanzar un acuerdo sobre el reparto de ministerios. Si se produce el acuerdo se derogará la Ley de Irlanda del Norte de 2000 –la Ley que permite la reimposición del mandato directo de Londres. Si antes del 25 de marzo de 2007 el Secretario de Estado considera que no existe ninguna perspectiva razonable de que todas las oficinas ministeriales sean ocupadas (por ejemplo, si las partes del proceso de paz declinan cumplir con el calen-

11. Véase <<http://www.taoiseach.gov.ie/index.asp?locID=199&docID=2931>> .

12. BBC News, *Deadlines, deadlock and new dawns?*, (1 Jan., 2007), <http://news.bbc.co.uk/1/hi/northern_ireland/6194973.stm>.

dario para el restablecimiento de un autogobierno con reparto de poder) puede ordenar la disolución de la Asamblea. El Secretario de Estado continúa siendo el árbitro del proceso de devolución de poderes.¹³ Dicha disolución llevaría, de acuerdo con lo que se sabe de las posiciones británicas e irlandesas, a los dos Gobiernos a llevar a cabo su propio esquema de gobierno conjunto en la Provincia.

¿Se encontrará el Secretario de Estado en dicha tesitura? En diciembre 2006/enero 2007 la principal preocupación del DUP era si el Sinn Fein apoyaría el reformado Servicio de Policía de Irlanda del Norte (que sustituyó al Royal Ulster Constabulary, ampliamente criticado por la comunidad nacionalista) y el sistema de justicia penal, y la del Sinn Fein, si el DUP del Rvdo. Paisley estaría en algún momento de acuerdo con compartir el poder con los nacionalistas. La clave estaba en la cuestión policial, que será examinada más abajo. En resumen, hasta la fecha los indicios son optimistas, puesto que el Sinn Fein votó a favor de integrarse en el Consejo de Dirección del Servicio de Policía de Irlanda del Norte («el PSNI») y de apoyar el (británico) sistema de justicia penal. Teniendo en consideración que la policía y el sistema de justicia penal fueron considerados como objetivos legítimos del IRA en su guerra contra los británicos, se trata de un movimiento significativo. Aunque es siempre arriesgado cuando se escribe sobre Irlanda del Norte confiar excesivamente en el significado de algún hecho, dicho voto favorable del Sinn Fein parece abrir la vía hacia la increíble imagen del Rvdo. Ian Paisley y del señor Martin McGuinness (en función del resultado de las elecciones a la Asamblea) liderando el autogobierno de la Provincia a partir de marzo de 2007.

Nombramiento del Primer y Viceprimer Ministros y del Ejecutivo

El artículo 16 de la Ley de Irlanda del Norte de 1998 dispone que el primer y el viceprimer ministro deben ser nombrados conjuntamente y con una mayoría cruzada en el seno de las dos comunidades (por ejemplo debe haber una mayoría en la que nacionalistas y de unionistas deben estar de acuerdo), y deben dimitir conjuntamente. De acuerdo con el artículo 17 de dicha ley tienen la responsabilidad conjunta de decidir el número y funciones de los ministerios, aunque dicha decisión también debe ser aprobada en un voto de mayoría cruzada de las dos comunidades en la Asamblea. El artículo 18 exige que los asientos ministeriales sean adjudicados de forma proporcional a la representación de cada parte del proceso de paz en la Asamblea.

El procedimiento de nombramiento de los dos ministerios líderes del artículo 16 de la Ley de 1998 fue enmendado por el artículo 8 de la ley del 2006. La diferencia principal y más notable en el artículo 16 apartados A-C es la separación de la elección del primer ministro y del viceprimer ministro. En lugar de ser elegidos conjuntamente el artículo 16 A establece ahora que el mayor partido de la comunidad con mayor representación (sea éste unionista o nacionalista) nom-

13. Para lo que puede consultarse: B. Hadfield, *Does the devolved Northern Ireland need an independent judicial arbiter?* en N. Bamforth y P. Leyland (eds.) *The Multi-Layered Constitution* (Hart Publishing, 2003).

brará al primer ministro, y que el mayor partido de la comunidad con la segunda mayor representación nombrará al viceprimer ministro. Ninguna de las partes deberá votar el líder de la otra parte. El resto del equipo ministerial debe votarse de acuerdo con las previsiones de la ley de 1998.

En el caso de que la devolución de poderes en relación con la policía y la justicia se produzca en el 2008 el capítulo 6 de la ley establece que el ministro y el viceministro de dicho ministerio sean elegidos separadamente mediante un sistema de mayoría cruzada de las dos comunidades, con gran probabilidad que las responsabilidades sean ostentadas por los dos partidos más moderados de cada lado de la división sectaria (los Unionistas del Ulster y el Partido Laborista Socialdemócrata).

Promesa de toma de posesión y procedimientos de destitución

La ley de 1998 estableció como condición para hacer efectivo el nombramiento de los ministros una promesa que debe ser pronunciada en el momento de la toma de posesión, y cuyo incumplimiento es causa de destitución por parte de la Asamblea mediante una mayoría cruzada entre comunidades. La promesa fue establecida en el Acuerdo de Belfast y se incorporó al capítulo 4 de la ley de 1998.

El artículo 7 de la ley de 2006 ha añadido algunos contenidos a la promesa establecida en el capítulo 4 de la ley de 1998, en los términos siguientes:

- Promover los intereses de toda la comunidad, representada en la Asamblea de Irlanda del Norte hacia el objetivo de un futuro compartido;
- Participar plenamente en el Comité Ejecutivo, el Consejo Ministerial Norte-Sur y el Consejo Británico-Irlandés;
- Observar la naturaleza conjunta de los cargos de primer y viceprimer ministro;
- Confirmar el estado de derecho que tiene como fundamentos los principios de justicia, imparcialidad y responsabilidad democrática, incluyendo el apoyo a la policía y los jueces y tribunales, tal y como está establecido en el párrafo 6 del Acuerdo de St. Andrews.

El párrafo 6 del Acuerdo de St. Andrews, cuyo apoyo requiere ahora la promesa de toma de posesión, establece:

«Creemos que los elementos esenciales de apoyo a la ley y el orden incluyen apoyar plenamente el Servicio de Policía de Irlanda del Norte y el sistema de justicia penal, animando activamente a toda la comunidad a cooperar plenamente con el PSNI en abordar la criminalidad en todos los campos y apoyando activamente todas las instituciones judiciales y policiales, incluyendo el Consejo Directivo de la Policía.»

En el caso que un ministro o partido político no se halle comprometido con estos nuevos términos de la promesa de toma de posesión (o con los términos

preexistentes), estarán sujetos a la posibilidad de su exclusión del cargo. En lo que se refiere a dicha posibilidad el artículo 30 de la ley de 1998 dispone:

1. Si la Asamblea resuelve que un ministro o viceministro no cuenta con la confianza de la Asamblea
 - a) porque no está comprometido con la no-violencia y el uso exclusivo de medios pacíficos y democráticos; o
 - b) Por cualquier otra inobservancia de la promesa de toma de posesión, puede ser excluido del cargo como ministro o viceministro por un periodo de doce meses desde la fecha de la resolución.
2. Si la Asamblea resuelve que un partido político no ostenta la confianza de la Asamblea
 - a) porque no está comprometido con la no-violencia y el uso exclusivo de medios pacíficos y democráticos; o
 - b) porque no se halla comprometido en que aquellos de entre sus miembros que son o puedan ser Ministros o Viceministros deban observar en todos sus términos la promesa de toma de posesión los miembros de dicho partido deben ser excluidos del cargo de Ministros o Viceministros por un periodo de doce meses desde la fecha de la resolución.

Los restantes apartados del artículo 30 –enmendadas por la Ley de Irlanda del Norte (Comisión de Seguimiento, etc.) del 2003– establecen el procedimiento para la exclusión. En particular, el artículo 30(5) establece que una moción de exclusión no puede ser presentada a no ser que:

- a) tenga el apoyo de como mínimo 30 miembros de la Asamblea;
- b) sea presentada conjuntamente por el primer ministro o el viceprimer ministro; o
- c) sea presentada por el Oficial presidente en cumplimiento de una indicación del Secretario de Estado;

El apartado 8 del artículo 30 establece que, en cualquier caso, una resolución de exclusión «requerirá un apoyo cruzado de las comunidades en la Asamblea».

La reforma de la policía y del Ombudsman de la Policía, acabando con la guerra sucia y restableciendo el estado de derecho en la policía de Irlanda del Norte

Una preocupación central del Acuerdo de Belfast fue la creación de un servicio de policía capaz de atraer y mantener el apoyo de Irlanda del Norte en su totalidad. Para facilitar dicho objetivo el Acuerdo proponía el establecer una Comisión Independiente sobre la Policía de Irlanda del Norte. Un ex ministro británico, Chris Patten fue nombrado para presidir dicha Comisión, y en septiembre de 1999 publicó sus 175 recomendaciones destinadas a mejorar la responsabilidad, efectividad e imparcialidad de la policía, y para hacerla más representativa de la sociedad de Irlanda del Norte.

Diversas reformas fueron consiguientemente aprobadas mediante la Ley de la Policía de Irlanda del Norte del 2000, incluyendo el cambio de nombre del Royal Ulster Constabulary por el (más políticamente neutral) Servicio de Policía de Irlanda del Norte ('PSNI'). Diversas recomendaciones de la Comisión Patten no fueron llevadas a cabo, y como resultado el Sinn Fein rechazó apoyar el PSNI. Sin embargo, el 28 de enero del 2007, y cumpliendo con uno de los requisitos clave del Acuerdo de St Andrews, el Sinn Fein anunció su apoyo al PSNI previamente decido por una amplia mayoría en el seno de su partido (un 90% de cuyos miembros apoyaron dicho paso).¹⁴ Los representantes del Sinn Fein ocuparan ahora sus puestos en el Consejo de Dirección del PSNI y en los Partenariados de la Policía de Distrito (órganos consultivos establecidos en marzo de 2003 como parte de las reformas para garantizar la responsabilidad de la policía establecidas en la ley de la Policía de Irlanda del Norte del 2000, previamente boicoteadas por el propio Sinn Fein). Esta decisión histórica fue ampliamente elogiada por las administraciones de Londres y Dublín, aunque como sucede a menudo en Irlanda del Norte el elemento crucial será cómo dichos cambios funcionan en la práctica.

Sólo unos días antes de la votación del Sinn Fein, el 22 de enero del 2007, el Ombudsman de la policía de Irlanda del Norte publicó un informe concluyendo que las Fuerzas Especiales de la entonces Royal Ulster Constabulary habían colaborado con los paramilitares lealistas en una serie de asesinatos y tentativas de asesinatos en el Norte de Belfast entre 1989 y 2002.¹⁵ El Comisario Jefe del PSNI, Sir Hugh Orde, ofreció inmediatamente disculpas a las víctimas, así como también lo hizo el Secretario de Estado del Reino Unido para Irlanda del Norte, quien expresó la confianza en que dichos crímenes serían investigados gracias al informe.

A pesar de que el Ombudsman enfatizó su reconocimiento de que el PSNI había hecho cambios significativos para evitar volver a cometer los errores del pasado, algunos comentaristas temieron que las revelaciones del informe harían disminuir la confianza de la ciudadanía en el PSNI, especialmente entre los nacionalistas.¹⁶ Hasta la fecha dicha reacción no ha existido. El presidente del Sinn Fein, Gerry Adams calificó las revelaciones como una de fuego de los mecanismos que habían sido establecidos para asegurar la responsabilidad y la transparencia de los sistemas policial y judicial penal de Irlanda del Norte:

«Pensamos que es un estímulo que los mecanismos de responsabilidad que fueron establecidos, que establecimos y que defendimos, ahora sean desplegados, no sólo para asegurarse que esto no vuelva a suceder, pero también para que si sucede, los culpables sean tratados como les corresponde.»¹⁷

14. Véase BBC News, *Sinn Fein votes to support the police*, 28th January 2007, <http://news.bbc.co.uk/1/hi/northern_ireland/6308175.stm>.

15. Puede descargarse el informe del Ombudsman en <http://news.bbc.co.uk/1/shared/bsp/hi/pdfs/22_01_07_ballast.pdf>.

16. Véase por ejemplo BBC News, *O'Loan confirms collusion claims*, 22nd January 2007, <http://news.bbc.co.uk/1/hi/northern_ireland/6286325.stm>.

17. Véase BBC News, *NI police colluded with killers*, 22nd January 2007, <http://news.bbc.co.uk/1/hi/northern_ireland/6286695.stm>.

El casi unánime apoyo al PSNI entre los miembros del Sinn Fein en la reunión del partido celebrada una semana después sugiere que, al menos hasta la fecha, los nacionalistas están preparados para tener fe en dichos mecanismos de responsabilidad. Esto representa un considerable progreso en sí mismo.

Derecho Humanos en Irlanda del Norte

La Comisión para los Derechos Humanos de Irlanda del Norte (www.nihrc.org) es un organismo independiente establecido en marzo del 1999 en cumplimiento del artículo 68 de la Ley de Irlanda del Norte de 1998. Una de sus obligaciones ha sido elaborar una Carta de Derechos de Irlanda del Norte que «refleje las particulares circunstancias de Irlanda del Norte inspirándose apropiadamente en los instrumentos y la experiencia internacionales» y, como tal, complementando los derechos más genéricamente formulados en el Convenio Europeo de Derechos Humanos que ya es de aplicación en Irlanda del Norte gracias a la Ley de Derechos Humanos del Reino Unido de 1998.

Habiendo realizado amplias consultas sobre los posibles contenidos de una Carta de Derechos, la Comisión ha publicado dos documentos consultivos (del 2001 y del 2004 respectivamente) y ha recibido sugerencias de centenares de interesados locales, de la Oficina del Alto Comisionado para las Minorías Nacionales, del Consejo de Europa y de las Naciones Unidas, así como de diversos jueces eméritos de Canadá y Sudáfrica. Desde entonces ha estado trabajando en búsqueda del consenso entre todas las partes en Irlanda del Norte sobre los que debe ser incluido en una Carta de Derechos.

Los últimos 12 meses han presenciado algún movimiento hacia la consecución de dicho objetivo. Con posterioridad a las conversaciones con los partidos políticos y las organizaciones no gubernamentales, y con el apoyo firme del nuevo Comisionado Jefe del NIHRC (Carta de Derechos Humanos de Irlanda del Norte),¹⁸ la Oficina de Irlanda del Norte creó un Foro –Mesa Redonda sobre la Carta de Derechos– a finales del 2006, con la finalidad de llegar a un consenso sobre el contenido de la Carta de Derechos. El Foro celebró su encuentro inaugural el 18 de diciembre de 2006.¹⁹

Conclusión

Habiendo sido considerado a menudo como un caso aparte, Irlanda del Norte ofrece ahora un muestrario de innovaciones democráticas de uso no exclusivo en el Reino Unido, sino posiblemente también en otros ámbitos. El énfasis en el

18. Véase *Bill of Rights a priority for Human Rights Commissioner*, NIHRC nota de prensa, 13 de marzo 2006 <www.nihrc.org/index.php?page=press_news_details&category_id=2&press_id=259&Itemid=65>.

19. Véase *Inaugural Meeting of the Bill of Rights Forum*, Northern Ireland Office nota de prensa, 18 de diciembre de 2006 <<http://www.nio.gov.uk/media-detail.htm?newsID=13881>>.

diseño de las instituciones para la consecución de una democracia mejor y más respetuosa con los derechos humanos es notable. El Reino Unido puede también beneficiarse de un código de conducta ministerial de carácter justiciable. En relación con la perspectiva de la elaboración de una Carta de Derechos Humanos de Irlanda del Norte es significativo que el Partido Conservador Británico esté ahora proponiendo la derogación de la ley de Derechos Humanos y su sustitución por una Carta de Derechos del Reino Unido. Finalmente, los órganos transfronterizos Norte-Sur, y los órganos Este/Oeste, pueden ser la simiente de una renovación de toda la Unión. Conseguir acuerdos estables y pacíficos en territorios acostumbrados a décadas (e incluso más) de conflicto enquistado (incluso a lo largo de generaciones) aparece a menudo como una tarea descorazonadora. Los sucesos hasta la fecha en la isla de Irlanda sugieren que con paciencia, ingenio político, y líderes preparados para comprometerse con los principios de consentimiento y del estado de derecho, dichos acuerdos entran en el reino de lo posible (aunque quizás no en el de lo cierto).

Actualización sobre Escocia – 300 años de unión

En el año 2007 la Unión de Inglaterra (y Gales) con Escocia celebra su 300 aniversario. La celebración oficial será el 1 de mayo, fecha de la primera sesión del nuevo parlamento conjunto de la Gran Bretaña en Westminster. Sin embargo, en este año de aniversario las presiones a las que se ve sometida la Unión son las mayores que ha tenido que afrontar en los últimos tiempos.

En el informe del año 2005 vimos como asuntos como la «Cuestión de West Lothian»²⁰ y la minoría del partido Laborista en votos ingleses emitidos en las elecciones del 2005, ambos amplificados por la fuerte reducción de la mayoría laborista en las elecciones y la inminente perspectiva de la elección de un diputado escocés (Gordon Brown) como Primer Ministro, acrecentaban la insatisfacción inglesa con su actual relación constitucional con Escocia –mientras que al mismo tiempo existía un deseo en el norte de ampliar más y más los límites de la devolución de poderes.

Esta tendencia ha continuado en los últimos 12 meses. Un sondeo encargado en enero de 2007 con motivo del 300 aniversario de la Unión sugirió que un 61% de los votantes en Inglaterra quería su propio parlamento, con el apoyo de apro-

20. Subsiguientemente al proceso de devolución de poderes los Parlamentarios ingleses ya no pueden tomar ninguna decisión en aquellas materias que han sido transferidas, mientras que los diputados elegidos en circunscripciones escocesas, galesas y norirlandesas todavía pueden votar en relación con materias decididas en Westminster que afectan únicamente a Inglaterra. Esta paradoja es conocida como la 'West Lothian question', tomando su nombre de la circunscripción escocesa del antiguo diputado Sir Tam Dalyell que fue quien primero llamó la atención sobre dicha cuestión. Actualmente ello favorece al gobierno laborista en Westminster, ya que el número de diputados laboristas elegidos en las circunscripciones escocesas (40) es muchísimo mayor que el número de diputados conservadores (1).

ximadamente la mitad de todos los votantes galeses y escoceses.²¹ Sin embargo, mientras estos datos indican un fuerte apoyo a una mayor devolución de poderes o incluso a una casi federalización del Reino Unido, el mismo sondeo sugería una clara oposición a una completa ruptura entre Inglaterra y Escocia. Preguntados por si apoyaban la secesión de Escocia i Gales, sólo un 32% de los escoceses apoyaba la independencia, mientras que un 56% quería mantener la Unión. No obstante la posición no es concluyente: en el mismo sondeo, ante la pregunta de si la Unión duraría otros 100 años, los votantes en los tres países se mostraron claramente divididos; en cambio, otros dos sondeos publicados el siguiente mes sugieren la existencia de una mayoría a favor de la independencia.²²

Dicha cuestión amenaza con situarse en el centro del debate político este año coincidiendo con las elecciones al parlamento escocés que se celebrarán el día 3 de mayo de 2007. Los sondeos parecen indicar que el Partido Nacional Escocés, el partido de centro izquierda que defiende la independencia escocesa, tiene posibilidades de formar, o al menos de convertirse en el mayor partido del próximo gobierno escocés.²³ El carismático líder del SNP, Alex Salmond, anunció en enero de 2007 que a los 100 días de la toma de posesión su partido haría público un libro blanco con los planes para celebrar un referéndum nacional de independencia en cuatro años.

Además de en el cada vez más amplio deseo de independencia de Escocia, las buenas perspectivas electorales del SNP pueden ser debidas también a su firme oposición a la política exterior del gobierno de Blair y, en particular, a la guerra de Irak. A pesar de que la política exterior y la prerrogativa de declarar la guerra continúan siendo monopolio del gobierno de Westminster, tiene también una incidencia en el contexto devolución de poderes/independencia, especialmente debido al hecho que la oposición a la guerra de Irak es mucho más fuerte en Escocia que en Inglaterra. Puede que las elecciones del 3 de mayo no nos den la respuesta, ya que es muy probable el caso que ningún partido obtenga una mayoría absoluta y deban abrirse negociaciones entre el SNP (como mayor partido en el parlamento) y sus posibles socios de coalición, los Liberal Demócratas.

Los Liberal Demócratas son un partido contrario a la independencia y, por tanto, deberá alcanzarse una solución de compromiso. Un análisis exhaustivo del resultado y las consecuencias de las elecciones se llevará a cabo en el informe el próximo año.

21. Véase Severin Carrell, *Poll shows support for English Parliament*, *The Guardian*, 16 de enero de 2007. El sondeo se llevó a cabo por encargo del programa de la BBC *Newsnight* y la totalidad de los resultados puede encontrarse en <http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk_politics/6264823.stm>.

22. Véase Matthew Tempest, *Confident SNP believes its time has come*, *The Guardian*, 7 de febrero de 2007. En relación con la naturaleza no concluyente de varios sondeos, véase BBC News, *More poll questions than answers*, 16 de enero de 2006 <<http://news.bbc.co.uk/1/hi/scotland/6264483.stm>>.

23. Véase Matthew Tempest, *Confident SNP believes its time has come*, *The Guardian*, 7 de febrero de 2007.

Actualización sobre Gales

Los informes de los años 2004 y 2005 examinaron las propuestas de la Comisión Richard sobre el futuro gobierno de Gales, y la subsiguiente tramitación en el Parlamento de Westminster del proyecto de ley del Gobierno de Gales, que hacía prever reformas de menor calado que las propuestas por la Comisión. Este (a pesar de todo incremental) progreso hacia una mayor autonomía de Gales ha continuado en los últimos 12 meses mediante la aprobación de dicho proyecto de ley: la ley del Gobierno de Gales 2005, que recibió ratificación Real el 25 de julio de 2006. Las previsiones de la ley son básicamente las mismas que el proyecto analizado en el informe del año pasado. En particular, la reforma destinada a prohibir que los candidatos no electos en una circunscripción pudiera ser igualmente elegidos en el seno de las listas de los partidos encontró fuerte resistencia (argumentando que resultaba injusto para los partidos de la oposición), pero resultó finalmente aprobada por la insistencia del Gobierno que se trataba de un compromiso electoral que debía cumplirse.

La aprobación de la ley provocó una fuerte reacción; los Liberal Demócratas y el Plaid Cymru la criticaron particularmente por dotar de poder insuficiente al Gobierno de la Asamblea de Gales y a la Asamblea Nacional de Gales. Las reformas entraron en vigor el 1 de mayo del 2007.

El 1 de marzo de 2006 (San David, patrón de Gales), la Reina inauguró en la bahía de Cardiff el nuevo edificio de la Asamblea, diseñado por el arquitecto Lord Rogers. Otro momento histórico de la devolución de poderes a Gales ocurrió a mediados del año cuando, a causa de la elección parcial en Blaenau Gwent, las mujeres obtuvieron la mayoría de los escaños por 31 a 29. Ya en el año 2003 la Asamblea fue el primer legislativo mundial con representación igualitaria de hombres y mujeres.²⁴ Las próximas elecciones tendrán lugar el 3 de mayo de 2007, cuyos resultados serán analizados en el informe del próximo año.

Actualización sobre la devolución de poderes local en Inglaterra: ¿debe un órgano no electo tener poder para inhabilitar/suspender un miembro electo de un gobierno local por mala conducta no constitutiva de delito?

Los 12 meses transcurridos desde el último informe han presenciado la culminación de una saga interminable relativa al cargo de alcalde de Londres, que fue creado el año 2000 como parte de una actuación más amplia, aunque sólo parcialmente completada, de devolución de poderes a los alcaldes electos en diversos pueblos y ciudades ingleses, y su actual titular Ken Livingstone.

En el año 2005 el señor Livingstone tuvo un altercado en una fiesta con un periodista del periódico de Londres *The Evening Standard*. Durante dicho altercado comparó al periodista, que resultó ser judío, con un «criminal de guerra alemán» y con un «guardián de campo de concentración».

24. Véase Nicholas Watt, *Women win half Welsh Seats*, *The Guardian*, 3 de mayo de 2003.

Dichos comentarios provocaron una gran controversia y fueron investigados por el Consejo de Estándares de Inglaterra, el órgano (no electo) responsable de supervisar el comportamiento ético de los miembros de los gobiernos locales e investigar las acusaciones de violación del código de conducta de dichos miembros.²⁵ Subsiguientemente, el Consejo de Estándares remitió el caso al Tribunal Sentenciador de Inglaterra, el órgano judicial (no electo) independiente ante el que se dirimen los casos remitidos por el Consejo de Estándares en relación con los miembros de los gobiernos locales.²⁶ En concreto, los poderes del Tribunal Sentenciador se limitan a las siguientes opciones: declarar que no ha habido vulneración del código de conducta; declarar que ha habido vulneración del código de conducta, sin imposición de ninguna otra obligación; declarar que ha habido una vulneración del código de conducta y recomendar una reprensión o una disculpa; declarar que ha habido una vulneración del código de conducta e imponer una suspensión parcial, por ejemplo, una prohibición de asistir a determinadas comisiones; declarar que ha habido una vulneración del código de conducta e imponer una suspensión total de hasta un año; o declarar que ha habido una vulneración del código de conducta y acordar una inhabilitación de hasta cinco años. La inhabilitación total sólo es posible cuando una autoridad ha ingresado en prisión por un periodo de seis meses como mínimo. Entre enero de 2003 y el caso del señor Livingstone, el Tribunal había resuelto 320 casos. De todos ellos, únicamente tres terminaron en una inhabilitación de cinco años, once en una inhabilitación de un año y dos en una inhabilitación de un mes.

El 24 de febrero del 2006, el Tribunal Sentenciador sentenció que el señor Livingstone había afectado gravemente la reputación de su cargo de forma claramente contraria a lo dispuesto en el código de conducta que le vinculaba (el código de conducta de la Autoridad del Gran Londres (GLA)). Como castigo le suspendieron de su cargo por cuatro semanas.²⁷ El presidente del tribunal de tres miembros, David Laverick, dijo que habían optado por dicha decisión porque el señor Livingstone no parecía haberse dado cuenta de la seriedad de sus comentarios:

«El tribunal acepta que no se encuentra ante un caso en el que resultaría apropiado inhabilitar al alcalde. Sin embargo, al Tribunal le preocupa que el alcalde no parece haberse apercibido de lo inaceptable de su conducta, de la vulneración del código de conducta que ha cometido (el código de conducta de la GLA) y del daño que ha hecho a la reputación de su cargo.»

El señor Laverick continuó afirmando que se trata de un caso que nunca debió llegar hasta el Tribunal, pero ello se debió a la incapacidad del señor Livingstone de disculparse.

Esta decisión resultó altamente controvertida. El señor Livingstone no era un miembro de un gobierno local cualquiera: a diferencia de los miles de conceja-

25. Para una información más exhaustiva sobre el Standards Board véase su web en <<http://www.standardsboard.co.uk>>.

26. Véase <<http://www.adjudicationpanel.co.uk>>.

27. Véase BBC News, *Mayor is suspended over Nazi jibe*, 24 de febrero de 2006, <<http://news.bbc.co.uk/1/hi/england/london/4746016.stm>>.

les de todo el país que pueden haber resultados elegidos por un centenar de votos, fue elegido para el cargo en un proceso electoral altamente publicitado que incumbió a una capital de 7.5 millones de habitantes, y sus competencias y su perfil pueden compararse con las de cualquier ministro de rango medio del gobierno.

El mismo alcalde, una vez conocida la decisión, afirmó:

«Esta decisión afecta al corazón de la democracia. Los políticos electos únicamente deberían ser apartados por los votantes o por vulneración de la ley. Tres miembros de un órgano no electo no deberían tener permitido rectificar el voto de millones de londinenses.»

Críticas similares fueron expresadas por numerosos comentaristas y organizaciones, incluyendo la Asociación para el Gobierno Local, el Consejo Musulmán de Gran Bretaña, y miembros de todos los partidos políticos incluyendo los antiguos adversarios en la elección a alcalde Steve Norris (conservador), Simon Hugues (Liberal Demócrata).²⁸ Un amplísimo debate se extendió sobre si un órgano no electo debe tener poder para suspender o inhabilitar miembros electos de gobiernos locales por conductas que no llegan a constituir hechos delictivos (ya recogidos en el derecho penal), o si debiera ser el electorado quien tuviera en sus manos el veredicto final sobre si dicha conducta merece o no la pérdida del cargo.²⁹ Este debate fue particularmente importante en el contexto de los planes de devolución de poderes a alcaldes elegidos directamente; puede tener también alguna incidencia en la decisión de si los miembros de un futuro parlamento Inglés pueden ser suspendidos o inhabilitados por mala conducta no constitutiva de delito.

Hasta la fecha, no ha habido ninguna propuesta del Gobierno para reformar de las competencias del Tribunal Sentenciador. Sin embargo, su decisión en relación con el señor. Livingstone fue anulada por la High Court fruto de su recurso de apelación.³⁰ El juez, el señor Justice Collins sostuvo en el párrafo 43 de su sentencia que el alcalde no había desprestigiado su cargo si no su persona y por tanto no había existido ninguna vulneración del código de conducta de la GLA:

«El recurrente tienen un conocido perfil como alcalde, pero dudo que la gente creyera que lo que hizo desprestigiaba al cargo sino más bien a él personalmente. Un mal uso del cargo puede obviamente desprestigiarlo, pero difícilmente lo hará la mala conducta personal. Creo que el Tribunal hizo un análisis de la situación que no distinguía suficientemente entre la persona y el cargo que ocupaba...Tengo en consideración el argumento [de los abogados del Tribunal Sentenciador] que el recurrente ocupa un cargo que ejerce un

28. Ibid.

29. Una tercera posibilidad sería establecer una inhabilitación del cargo mediante una votación en el órgano electo del que el individuo en cuestión es miembro (o, en caso de un alcalde, del órgano electo ante el que es responsable, como la Autoridad del Gran Londres en el caso de Ken Livingstone). Véase, por analogía, la regulación de la inhabilitación en la ley de Irlanda del Norte de 1998 antes analizada.

30. *Livingstone v. Adjudication Panel for England* [2006] EWHC 2533 (Admin).

importante poder que afecta la vida de millones de personas y, por tanto, ostenta un cargo único con poderes únicos. Ellos significa que tiene altas responsabilidades y la gente, incluidos los que no le votaron, tiene derecho a esperar de él una conducta propia del alto cargo que ocupa. Ello es así, pero no significa que, si actúa por debajo de los estándares de conducta requeridos, se produzca al mismo tiempo un desprestigio del cargo y de sí mismo.»

El juez añadió que, incluso en el caso que hubiera apoyado los argumentos y la conclusión del Tribunal Sentenciador de que se había producido una vulneración del código de conducta, no habría mantenido su sanción de suspensión. Dicha sanción fue, según el juez, «claramente errónea» y innecesariamente severa». En otras palabras, incluso en el marco del presente sistema en el que el Tribunal Sentenciador tiene poderes suficientes para suspender o inhabilitar a miembros de gobiernos locales, no era conforme a la legalidad ejercer dicho poder en el caso del señor Livingstone case.

Sentencias significativas sobre la devolución de poderes en el Reino Unido

No se ha suscitado ningún caso ante el Comité Judicial del Privy Council desde el último informe.

Sin embargo, el Comité de Apelaciones de la Cámara de los Lores ha sentenciado recientemente sobre el caso *Beggs v. Scottish Ministers (Contempt of Court)*,³¹ un caso importante relativo al estatus del Ejecutivo escocés, cuyas sentencia en instancias inferiores ya fueron analizadas en el informe del año pasado.

La cuestión analizada por las instancias inferiores (the First Division of the Inner House of the Court of Session) en el caso *Beggs* era si los juicios contra los ministros escoceses por incumplimiento de contratos eran «procesos civiles contra la Corona» a los efectos del artículo 21 de la Ley de Procedimientos de la Corona de 1947 (la ley de 1947); y, si este era el caso, si el artículo 21 prohibía una condena por obstrucción a la justicia.

En dicha instancia inferior se había sentenciado que los procesos contra ministros escoceses por incumplimiento de contratos no eran procesos «contra la Corona» y, por tanto, podía producirse una condena por obstrucción a la justicia.

Cuando el caso llegó a la Cámara de los Lores, éste ya era más un caso para académicos, puesto que la Cámara de los Lores ya dejó claro en el caso *Davidson v. Scottish Ministers*³² que el artículo 21 de la ley de 1947 no era aplicable en ningún caso a los procesos de derecho público (judicial review proceedings).³³ Los procesos del caso *Beggs* eran de derecho público y, por esta razón, el artículo 21

31. [2007] UKHL 3. Descargable en <<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200607/ldjudgmt/jd070207/beggs-1.htm>>.

32. [2005] UKHL 74.

33. Descargable en <<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200506/ldjudgmt/jd051215/dav-1.htm>>.

no era aplicable se tratase o no de procesos «contra la Corona». A pesar de ello, Lord Rodger de Earlsferry (uno de los dos Lores de Justicia del Reino Unido de origen escocés) nos ofreció algunas consideraciones limitadas sobre la cuestión en su sentencia, en particular sobre el efecto que la devolución de poderes ha tenido sobre el significado de «procesos civiles contra la Corona» en derecho escocés:

«32. El resultado del artículo 53 de la Ley de Escocia de 1998 fue la transferencia de las potestades especificadas en su apartado 2 de los ministros de la Corona a los ministros escoceses, siempre y cuando dichas potestades sean ejercidas en el marco de la competencias que han sido objeto de devolución de poderes. El artículo 52.1 de dicha ley permite conferir potestades establecidas legalmente a los ministros escoceses y el apartado 2 del mismo artículo establece que dichas potestades de los ministros escoceses, del primer ministro y del Lord Advocate deben ser ejercidas en nombre de Su Majestad. El apartado 3 establece que dichas potestades de los ministros escoceses son ejercitables por cualquier miembro del ejecutivo escocés tal y como se encuentra definido en el artículo 44. La finalidad global de dichas provisiones legales es que, en aquellas materias de competencia escocesa, las potestades se encuentran transferidas de los ministros de la corona a los ministros escoceses y, por tanto, en lo que a esta cuestión respecta los ministros escoceses se encuentran en la misma posición que los ministros de la Corona. Más específicamente, en lo que se refiere a estas cuestiones los ministros escoceses ostenta ahora la misma posición que el Secretario de Estado antes del proceso de devolución de poderes.

33. En lo que se refiere a las acciones contra la Corona previstas en la ley de 1947, el efecto de la transferencia de potestades de los ministros de la Corona a los ministros escoceses es neutral. Mutatis mutandis, y sustituyendo a los ministros escoceses por los ministros de la Corona, lo que constituían «procesos civiles contra la Corona» del artículo 21.1 de la ley de 1947 en derecho escocés, propiamente entendido, antes de la devolución de poderes siguen constituyendo «procesos civiles contra la Corona» después de la devolución de poderes.»

Podemos preguntarnos porque el recurso de apelación del caso *Beggs* fue resuelto por la Cámara de los Comunes y no por el *Privy Council*. La explicación es que el caso trataba sobre el estatus de los ministros escoceses vis-à-vis la ley de 1947 (una cuestión de derecho público/potestades competencia de la Cámara de los Lores), y no sobre la cuestión de si los ministros escoceses habían actuado o no en ejercicio de una competencia (una «cuestión de devolución de poderes» bajo la jurisdicción del *Privy Council*). Esta incongruente separación de jurisdicciones desaparecerá con el establecimiento de la nueva Corte Suprema del Reino Unido (actualmente previsto para el 2009 o el 2010), que asumirá la totalidad de la jurisdicción del Comité de Apelaciones de la Cámara de los Lores y los asuntos sobre devolución de poderes del *Judicial Committee of the Privy Council*.

Leyes del Parlamento escocés

Durante el año precedente a la elaboración de este informe han sido aprobadas en el Parlamento escocés y ratificadas por la Corona un total de 19 leyes (el mismo número que en el anterior informe).³⁴

Ley (Escocia) del Tejido Humano 2006 (Ratificación Real: 16 de marzo de 2006). Actualiza la normativa sobre diversas actividades relacionadas con el uso del tejido humano, incluyendo los trasplantes, la autorización para realizar autopsias, y el uso de cadáveres y de partes del cuerpo humano para su examen anatómico.

Ley (Escocia) del presupuesto 2006 (Ratificación Real: 21 de marzo de 2006). Hace la previsión 2006/2007 de recursos de la administración escocesa y de ciertos organismos cuyo gasto se financia fuera del presupuesto consolidado escocés, de la autorización de pagos fuera del Fondo y del volumen de endeudamiento máximo de ciertos organismos; también prevé, para el año financiero 2007/2008, la autorización de pagos fuera del Fondo con carácter plurianual.

Ley (Escocia) del tranvía de Edimburgo (Línea dos) 2006 (Ratificación Real: 27 de abril de 2006). Autoriza la construcción y puesta en funcionamiento de la segunda de las dos nuevas líneas de tranvía de Edimburgo.

Ley (Escocia) del tranvía de Edimburgo (Línea uno) 2006 (Ratificación Real: 8 de mayo de 2006). Autoriza la construcción y puesta en funcionamiento de la primera de las dos nuevas líneas de tranvía de Edimburgo.

Ley (Escocia) de Escuelas Escocesas (Participación de padres y madres) 2006 (Ratificación Real: 14 de junio de 2006). Aprueba reformas relativas a la participación de padres y madres en la educación de los niños en las escuelas; establece la creación de consejos escolares de representación de padres y madres en las escuelas públicas; suprime los hasta ahora existentes consejos escolares; hace nuevas provisiones sobre el nombramiento de los maestros de escuela y otras cuestiones relacionadas.

Ley (Escocia) de altos puestos judiciales (vacantes e incapacidades) 2006 (Ratificación Real: 27 de junio de 2006). Regula la cobertura de las funciones durante las vacantes en el cargo del Lord President of the Court of Session y del Lord Justice Clerk y la incapacidad de los ocupantes de dichos cargos.

Ley (Escocia) de Policía, orden público y justicia penal 2006 (Ratificación Real: 4 de julio de 2006). Aprueba una serie de medidas de estructura de la policía de Escocia, sus poderes y diversos delitos contra el orden público.

Ley (Escocia) de bienestar y salud animal 2006 (Ratificación Real: 11 de julio de 2006). Aprueba diversa enmiendas a la ley de Salud Animal de 1981 (en lo que se refiere a Escocia), incluyendo provisiones para evitar el contagio de enfermedades; también incluye provisiones para garantizar el bienestar animal, incluyendo la prevención de malos tratos.

34. El texto completo de dichas leyes puede descargarse en <<http://www.opsi.gov.uk/legislation/scotland/s-acts.htm>>.

Ley (Escocia) de intereses de los miembros del parlamento escocés 2006 (Ratificación Real: 13 de julio de 2006). Establece un registro de intereses de los miembros del parlamento escocés, en el que deben declararse los intereses financieros. Prohíbe recibir contrapartidas económicas o en especie por la defensa de determinadas posiciones. Establece sanciones por el incumplimiento de las condiciones establecidas en la ley.

Ley (Escocia) de la línea de ferrocarril de Waverley 2006 (Ratificación Real: 4 de julio de 2006). Autoriza la reconstrucción de la línea de ferrocarril y realiza algunas provisiones en relación con los acuerdos urbanísticos y las contribuciones que deben realizar los promotores.

Ley (Escocia) de Administración Electoral Local y Servicios Registrales 2006 (Ratificación Real: 1 de agosto de 2006). Regula la celebración y administración de las elecciones locales; regula la reorganización de los servicios registrales locales; modifica la ley en relación con el registro de nacimientos y muerte y el procedimiento en relación con los matrimonios y parejas civiles; establece la forma de registro de ciertos sucesos ocurridos fuera de Escocia en relación con personas con una conexión con Escocia; establece la forma de solicitar información y copia de ciertos registros que constan en el Registro General.

Ley (Escocia) de Patronatos de Turismo 2006 (Ratificación Real: 30 de noviembre de 2006). Establece el cambio de nombre de dicho patronato de turismo y amplía sus miembros, aboliendo a su vez los patronatos de turismo de ámbito territorial inferior.

Ley (Escocia) Comisión Escocesa de Derechos Humanos 2006 (Ratificación Real: 8 de diciembre de 2006). Creación y funciones de la Comisión Escocesa de Derechos Humanos.³⁵

Ley (Escocia) Planificación Urbanística etc. 2006 (Ratificación Real: 20 de diciembre de 2006). Aprueba varias reformas en la planificación urbanística de pueblos y ciudades de Escocia.

Ley (Escocia) de Adopción de niños 2007 (Ratificación Real: 15 de enero de 2007). Reforma la ley de la adopción; regula otras cuestiones relativas al cuidado de los niños; permite el desarrollo reglamentario en relación con las pensiones de determinados niños.

Ley (Escocia) de Bancarrota y Diligencia 2007 (Ratificación Real: 15 de enero de 2007). Reforma la ley de embargos e insolvencia personal; reforma la ley en relación con las deudas circulantes; crea una Comisión Escocesa de Ejecución Civil; reforma la ley de diligencia.

Ley (Escocia) del Enlace Ferroviario del Aeropuerto de Glasgow 2007 (Ratificación Real: 15 de enero de 2007). Autoriza la construcción de un enlace ferroviario al Aeropuerto de Glasgow para mejorar la existente red de ferrocarril de Glasgow.

35. Antes analizado.

Ley (Escocia) de la fiesta de St Andrew 2007 (Ratificación Real: 15 de enero de 2007). Establece como día de fiesta en Escocia el día de San Andrew.

Ley (Escocia) de la Profesión Jurídica y de Asistencia Legal 2007 (Ratificación Real: 19 de enero de 2007). Crea la Comisión Escocesa de Quejas Jurídicas; regula las quejas contra los miembros de profesiones jurídicas en Escocia y otras cuestiones relativas a la regulación de dicha profesiones; regula cuestiones relativas al Fondo Escocés de Asistencia Legal, incluyendo la creación de un registro de organizaciones de asistencia y asesoramiento.

CUARTA PARTE
BIBLIOGRAFÍA

BIBLIOGRAFÍA SOBRE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (2006)

Campos materiales de ordenación

1. Tratamientos generales
2. Instituciones y fuentes del derecho
3. Administración autonómica
4. Competencias
5. Administración local y comunidades autónomas
6. Relaciones intergubernamentales
7. Comunidades Europeas y actividad exterior
8. Hacienda
9. Lenguas

Revistas españolas consultadas

- AA (Actualidad Administrativa): 2006
ADCP (Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario): 15
AUTON (Autonomías. Revista Catalana de Dret Públic): 33
CCFF (Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol): 47
Corts (Anuario de Derecho Parlamentario): 16
CDP (Cuadernos de Derecho Publico): 25
Civitas Europa: 16
DA (Documentación Administrativa): 271-272
GJUE (Gaceta Jurídica de la Unión Europea y la Competencia): 244
JA (Justicia Administrativa. Revista de Derecho Administrativo): 33 y Extra 2006
Llengua i Dret: 45
Noticias UE: 263
Papeles de Economía Española: 109
Parlamento y Constitución: 8
Perspectivas de Sistema Financiero: 88
Presupuesto y Gasto Público: 43
RAAP (Revista Andaluza de Administración Pública): 61
RAP (Revista de Administración Pública): 170-171
RARAP (Revista Aragonesa de Administración Pública): 28
RCG (Revista de las Cortes Generales): 61
RDCE (Revista de Derecho Comunitario Europeo): 24
RDF (Revista de Derecho Financiero): 271
RDP (Revista de Derecho Político): 66
RDUrb (Revista de Derecho Urbanística y Medio Ambiente): 230
REA (Revista de Estudios Autonómicos): 4
REAF (Revista de Estudios Autonómicos y Federales) 3
REALA (Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica): 300-301
RECP (Revista Española de Ciencia Política): 14
REDA (Civitas. Revista Española de Derecho Administrativo): 131
REDC (Revista Española de Derecho Constitucional): 76
REDE (Revista Española de Derecho Europeo): 19
REDF (Civitas. Revista española de derecho financiero): 131

- REGAP (Revista Galega de Administración Pública): 39
 REP (Revista de Estudios Políticos): 134
 RJAst (Revista Jurídica de Asturias): 29
 RJCAt (Revista Jurídica de Cataluña): 4/2006
 RJCLM (Revista Jurídica de Castilla-La Mancha): 40
 RJCyL (Revista Jurídica de Castilla y León): 10 y Extra 2006
 RJNav (Revista Jurídica de Navarra): 41
 RUNED (Teoría y Realidad Constitucional. Revista de la UNED): 18
 RVEA (Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics): 49-50
 RVAP (Revista Vasca de Administración Pública): 75

TRATAMIENTOS GENERALES

- BETANZO DE LA ROSA, Alejandra
 Los efectos de la transformación territorial del Estado español sobre el PSOE y el PP, REAF 3, 2006
- CRUZ VILLALÓN, Pedro
 La reforma del Estado de las Autonomías, RVEA 47-48, 2005
- DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, Tomás
 La reforma de los Estatutos de Autonomía y sus límites constitucionales, CDP 24, 2005
- Gambino, SILVIO
 Le régionalisme italien et la réforme constitutionnelle, Civitas Europa 16, 2006
- GAVARA DE CARA, Juan Carlos
 «Modelos comparados de regulación y homogeneidad de los regímenes electorales en los Estados compuestos», CDP 22-23, 2004
- PAREJO ALFONSO, Luciano José
 La ordenación territorial y urbanística en el contexto de la política económica y social del Estado, DA 271-271, 2006
- PAREJO ALFONSO, Luciano José
 La organización territorial del estado ¿proceso a continuar u obra a culminar?, JA 31, 2006
- ROIG MOLÉS, Eduard
 La reforma del Estado de las Autonomías: ¿ruptura o consolidación del modelo constitucional de 1978, REAF 3, 2006
- ROSSI, Emanuele
 Les nouveaux statuts et les lois régionales entre le titre V de la Constitution modifiée et la jurisprudence constitutionnelle, Civitas Europa 16, 2006
- SÁNCHEZ DE LEÓN, Paula
 Reformas territoriales en España: ¿una reforma constitucional encubierta?, RVEA 47-48, 2005
- SUÁREZ PERTIERRA, Gustavo
 Estado y Religión: la calificación del modelo español, AUTON 33, 2006

INSTITUCIONES Y FUENTES DEL DERECHO

- CATALÀ I BAS, Alexandre H.
 Sobre la polémica en torno al procedimiento de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, RVEA 47-48, 2005
- DE LA HUCHA CELADOR, Fernando
 La naturaleza legislativa de las normas forales de los territorios históricos del País Vasco, REDF 129, 2006
- FERNÁNDEZ DE GAITA SÁNCHEZ, Dionisio
 El Proyecto de Ley del Suelo de 14 de julio de 2006 en la evolución del ordenamiento urbanístico y territorial español, RDUr, 230, 2006

- FERNÁNDEZ SARASOLA, Ignacio
Las primeras teorías sobre el Senado en España, RUNED 17, 2006
- GARCÍA MARTÍNEZ, María Asunción
Senado, Estado autonómico y colaboración legislativa, RUNED 17, 2006
- GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, Piedad
A vueltas con la reforma constitucional del Senado: de las opciones a las decisiones, RUNED 17, 2006
- GARRIDO MAYOL, Vicente
Oportunidad, constitucionalidad y relevancia de la Reforma del Estatuto de la Comunidad Valenciana, RVEA 47-48, 2005
- GARRORENA MORALES, Ángel
El Presidente de la Comunidad Autónoma de Murcia en el Estatuto de Autonomía y en la reciente Ley 6/2004, RDP 66, 2006
- GRAU I SEGÚ, Martí; BRUNET I NÚÑEZ, Laura; STAVRIDIS, Stelios
Los parlamentos regionales como actores internacionales: el Parlament de Catalunya y el espacio euromediterráneo, CCFF47, 2004
- GUILLEM CARRAU, Javier
Estudio y tramitación de la reforma del estatuto de autonomía de la Comunidad Valenciana, Corts 16, 2005
- GUILLEM CARRAU, Javier; VISIEDO MAZÓN, Francisco J.
La Reforma del Estatuto valenciano: un camino concluido, RVEA 47-48, 2005
- HILDENBRAND SCHEID, Andreas
La política de ordenación del territorio de las Comunidades Autónomas: balance crítico y propuestas para la mejora de su eficacia, RDUr, 230, 2006
- LLANO ALONSO, Fernando H.
Reforma territorial y política nacional desde la perspectiva teórica de José Ortega y Gasset, REP 131, 2006
- MANTECA VALDELANDE, Víctor
Las nuevas agencias estatales y su régimen legal, AA21, 2006
- MANTECA VALDELANDE, Víctor
Régimen jurídico de autorizaciones y licencias individuales de telecomunicaciones en España, AA19, 2006
- MARCO MARCO, Joaquín J.
La potenciación de Les Corts como institución de autogobierno, RVEA 49-50, 2005
- MOLINA CAMACHO, Justa
La paridad electoral en las Cortes de Castilla-La Mancha: crónica parlamentaria y constitucionalidad de la norma, Corts 16, 2005
- ORTEGA COTARELO, Rubén
Nuevos derechos de los valencianos: comentarios sobre el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, RVEA 47-48, 2005
- PAUNER CHULVI, Cristina
La reforma constitucional del Senado en su función de cámara designante, RUNED 17, 2006
- PUNSET BLANCO, Ramón
De un Senado a otro, RUNED 17, 2006
- RAZQUIN LIZÁRRAGA, Martín María
El control parlamentario del Gobierno en España, RJNav 41, 2006
- RODRÍGUEZ ARANA, Jaime
Modelo territorial y principio de cooperación, REALA 300-3001, 2006
- SÁNCHEZ FREÍ, Remedio
La labor de los parlamentos autonómicos en la consolidación del estado social, Corts 16, 2005

- SANMARTÍN, José J.
El poder como administración: corona, estado y soberanía en España e Italia a principios del siglo XX, CCFF 47, 2004
- SEVILLA MERINO, Julia
La perspectiva de género en el Estatuto de la Comunidad Valenciana, RVEA 47-48, 2005
- SOLOZABAL ECHAVARRÍA, Juan José
Nuevas perspectivas sobre la reforma del Senado, RArAP 28, 2006
- TUR AUXINA, Rosario
La introducción de un catálogo de derechos en el nuevo Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, RVEA 47-48, 2005
- VARELA SUANZES, Joaquín V.
La reforma constitucional del Senado, RUNED 17, 2006

ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA

- ARNALDO ALCUBILLA, Enrique
El procedimiento electoral en el régimen electoral de las Comunidades Autónomas: un modelo prácticamente uniforme y reproductivo, CDP 22-23, 2004
- BOUSSETTA, Samira
Le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales, Civitas Europa 15, 2205
- CASTELLÀ I ANDREU, María
Las peculiaridades electorales de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, sep CDP 22-23, 2004
- GARCÍA SORIANO, María Vicenta
La administración electoral autonómica, CDP 22-23, 2004
- GAVARA DE CARA, Juan Carlos
Los regímenes electorales autonómicos como sistemas proporcionales, CDP 22-23, 2004
- PAJARES MONTOLÍO, Emilio J.
La financiación y la campaña electoral en los regímenes electorales autonómicos, CDP 22-23, 2004
- Los regímenes electorales autonómicos en concreto, CDP 22-23, 2004
- País Vasco, Miguel Angel García Herrera,
 - Cataluña, Joan Marcet i Morera
 - Galicia, José Antonio Portero Molina
 - Andalucía, Agustín Ruiz Robledo
 - Principado de Asturias, Alberto Arce Janáriz
 - Cantabria, Jesús María Corona Ferrero
 - La Rioja, Juan Andrés Muñoz Arnau
 - Murcia, Luis Gálvez Muñoz
 - Comunidad Valenciana, Manuel Martínez Sospedra
 - Aragón, Ricardo Luis Chueca Rodríguez
 - Castilla-La Mancha, Tomás Vidal Marín
 - Canarias, Fernando Ríos Rull
 - Navarra, Martín María Razquin Lizárraga
 - Extremadura, María Dolores González Ayala
 - Illes Balears, Joan Oliver Araujo
 - Comunidad de Madrid, Emilio J. Pajares Montolío
 - Castilla y León, Oscar Sánchez Muñoz

COMPETENCIAS

- ALONSO IBÁÑEZ, María del Rosario
Algunos conflictos competenciales en la gestión del agua: Un estudio jurisprudencial, RDUr, 229, 2006

- ARLUCEA RUIZ, J. Esteban
Marco constitucional del medioambiente en la Comunidades Autónomas. La perspectiva vasca, RVAP 74, 2006
- BELTRÁN AGUIRRE, Juan Luis
Clasificación, categorización y calificación del suelo en la legislación autonómica comparada, RJNav 41, 2006
- BOLTAÍNA BOSCH, Xavier
La competencia de las comunidades autónomas para regular las situaciones administrativas y la extinción de la relación de servicio de sus funcionarios públicos, RGAP, 39 (2005)
- BURÓN CUADRADO, Javier
El impacto del artículo 47 de la Constitución en la normativa vasca de vivienda, RDUr, 230, 2006
- CARRASCO DURÁN, Manuel
La distribución de las competencias legislativas entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de asociaciones y de cooperativas, RCG 61, 2004
- COBREROS MENDAZONA, Edorta
La modificación expresa de la ley de Territorios Históricos como requisito para reducir las competencias de los Órganos Forales, RVAP 75, 2006
- CORCHERO PÉREZ, Miguel
La Inspección de Consumo en el Estatuto de los Consumidores de Extremadura, AA4, 2006
- CORCHERO PÉREZ, Miguel
El derecho a la información en el estatuto de los consumidores de Extremadura, AA10, 2006
- CRESPO HELLÍN, Félix
El Cuerpo Único de la Policía Autónoma y las Policías Locales de la Comunidad Valenciana: modelo policial de futuro, RVEA 49-50, 2005
- CUADRADO ZULOAGA, Daniel
Independencia e inspección general de servicios: el caso de la Comunidad de Castilla y León, AA13, 2006
- DE ROSSELLÓ MORENO, Carlos
Impuesto de la Comunidad Autónoma andaluza sobre emisiones de gases contaminantes a la atmósfera y el comercio de derechos de emisión: Directiva 2003/87/UE, Noticias UE 262, 2006
- FELIP, José María
El sistema electoral valenciano en la Ley Orgánica 1/2006, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, RVEA 49-50, 2005
- FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio
El régimen jurídico de la prevención ambiental en la comunidad de Castilla y León, REALA 300-301, 2006
- FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio
La desmembración del Archivo General de la Guerra Civil Española: la Ley 21/2005, de 17 de noviembre, AA 4, 2006
- GALA DURÁN, Carolina
L'exercici de competències autonòmiques en matèria de seguretat social, REAF 3, 2006
- GALÁN SÁNCHEZ, Rosa María
El impuesto andaluz sobre emisión de gases a la atmósfera. Análisis sistemático, Noticias UE 262, 2006
- GARCÍA CANALES, Mariano
Los gobiernos autonómicos: grandes definiciones y competencias, REP 132, 2006
- GARCÍA MORENO, Alberto
La Hacienda Valenciana en el marco de la reforma del Estatuto de Autonomía, RVEA 49-50, 2005

- GARCÍA ROCA, Francisco Javier
Justicia constitucional: procesos y competencias, JA 31, 2006
- GARRORENA MORALES, Ángel
El derecho del agua ante al reforma de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía, RUNED 18, 2006
- GAVARA DE CARA, Juan Carlos
La distribución de competencias en materia electoral en el Estado de las Autonomías, CDP 22-23, 2004
- GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago José
Ordenación del territorio y medio ambiente en la Comunidad Valenciana, RVEA 49-50, 2005
- GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago José
Retos y expectativas urbanísticas en el suelo no urbanizable. El "urbanismo autonómico" (golf y urbanismo), RJCyL 8, 2006
- GUTIÉRREZ LOUSA, Manuel
El impuesto andaluz sobre vertidos a las aguas litorales en el contexto de la tributación ambiental, Noticias UE 262, 2006
- JUNCEDA MORENO, Javier
Aspectos jurídicos y administrativos de la actual regulación del parque nacional de los Picos de Europa, AA 21, 2006
- LACASA VIDAL, Jesús
Novedades en el desarrollo reglamentario de la Ley del Turismo de Aragón, RArP 28, 2006
- LÓPEZ ABARCA, Antonio
La innovación del Planeamiento en la Ley de Castilla-La Mancha, RDUr, 226, 2006
- LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano
Algunas anotaciones sobre la Ley de la Viña y del Vino de Castilla y León, RJCyL 9, 2006
- MÁRQUEZ MOLERO, Rafael
Medidas para la protección fiscal de los espacios naturales, Noticias UE 262, 2006
- MONTERO PASCUAL, Juan José
El nuevo marco normativo autonómico en materia de televisión, Corts 16, 2005
- OLMEDO PÉREZ, Sebastián
La reforma de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía realizada por la Ley 113/2005. Estudio de su incidencia en el contenido de los planes y convenios urbanísticos, RAAP 33, 2006
- ORDUÑA MORENO, Francisco Javier
El modelo social de la Comunidad Valenciana: criterios y líneas de competencia, RVEA 49-50, 2005
- ORTEGA ALVAREZ, Luis Ignacio
El régimen local y estatutos de autonomía, REALA 300-301, 2006
- PADRÓS I REIG, Carlos
El régimen especial de horarios comerciales en la Ley catalana 8/2004, de 23 de diciembre, de horarios comerciales y sus modificaciones, RJCat 3/2006
- PAREJO NAVAJAS, Teresa
Las órdenes de ejecución y la situación de ruina en el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña, RDUr, 230, 2006
- PEÑAS MOYANO, Benjamín
El derecho protector de los consumidores y usuarios en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, RJCyL 9, 2006
- RIPOLL NAVARRO, Rafael
La acción exterior de la Comunidad Valenciana en el nuevo Estatuto, RVEA 49-50, 2005
- RODRÍGUEZ MÁRQUEZ, Jesús
La gestión de los impuesto ecológicos andaluces, Noticias UE 262, 2006

- SEGLERS GÓMEZ-QUINTERO, Alex
Les competencias autonómicas y locales en relación con la gestión pública de los asuntos religiosos, AUTON 33, 2006
- VÁZQUEZ COBOS, Carlos
El impuesto andaluz sobre vertidos a las aguas litorales en el marco comunitario y nacional sobre fiscalidad de las aguas, Noticias UE 262, 2006
- VERDESOTO GÓMEZ, Marta; MARTÍNEZ LAGO, Miguel Ángel
Impuesto sobre depósito de residuos radioactivos: análisis sistemático, Noticias UE 262, 2006
- YÁBAR STERLING, Ana
El impuesto andaluz sobre emisiones atmosféricas y el sometimiento de las emisiones de CO₂ en Andalucía al mercado europeo de derechos de emisión, Noticias UE 262, 2006

ADMINISTRACIÓN LOCAL Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS

- DÍEZ SÁNCHEZ, Juan José
El régimen local valenciano, RVEA 49-50, 2005
- GALLARDO CASTILLO, María Jesús
El incierto marco normativo de las asociaciones municipales: un problema pendiente de solución, AA14, 2006
- GÓMEZ PUERTO, Ángel B.
El papel de la Administración Local en el fomento de la actividad económica, AA 8, 2006
- JABALERA RODRÍGUEZ, Antonia; FERNÁNDEZ PAVÉS, María José
Poder tributario local y reserva de ley ante la próxima reforma del gobierno local, REALA 300-301, 2006
- LLISET BORRELL, Francisco
La competencia urbanística de los ayuntamientos, RDUr, 225, 2006
- MERINO ESTRADA, Valentín
Las nuevas ordenanzas municipales reguladoras de la convivencia ciudadana, REALA 300-301, 2006
- OLIVER ARAUJO, Joan
Consejos Consultivos Autonómicos y Administración Local, RDP 66, 2006
- ORTEGA BERNARDO, Julia
Competencias, servicios públicos y actividad económica de los municipios, RAP 169, 2006
- PÉREZ GÁLVEZ, Juan Francisco
La comercialización de los juegos de la ONCE y su incidencia en el ámbito autonómico y local, REALA 300-301, 2006
- SÁNCHEZ-CERVERA DE LOS SANTOS, Luis
Las competencias municipales en materia de protección de consumidores y usuarios en la Comunidad de Madrid: especial relevancia de las OMIC, AA 9, 2006
- SANJUAN ALBACETE, Jorge
Incidencia de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas de Modernización del Gobierno Local, en la libertad de elección de las formas de gestión de los servicios públicos locales, AA 7, 2006
- TOSCANO GIL, Francisco
Áreas metropolitanas y grandes ciudades: algunas consideraciones sobre sus semejanzas y diferencias, AA 15, 2006
- VERA FERNÁNDEZ-SANZ, Alberto
Ejercicio de la prostitución y licencias municipales: usos económico-mercantil, comercial y urbanístico de locales abiertos al público, AA18, 2006
- VIDA FERNÁNDEZ, José
La intervención municipal sobre la distribución gratuita de prensa en la vía pública, REALA 300-301, 2006

RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

- CALAFELL FERRÁ, Vicente Juan
La participación de los parlamentos autonómicos en la celebración de convenios entre comunidades autónomas, *Corts* 16, 2205
- CARAMONA CONTRERAS, Ana María
¿Hacia una nueva dimensión de las relaciones intergubernamentales? La colaboración entre Comunidades Autónomas en el marco de las reformas estatutarias, *RAAP* 61, 2006
- PUNSET BLANCO, Ramón
El Principado de Asturias y sus relaciones con los demás integrantes del estado autonómico: balance y perspectivas, *RJAst* 29, 2006
- RODRÍGUEZ CARBAJO, José Ramón
Las disputas entre Comunidades Autónomas por la recaudación del Impuesto sobre Sucesiones, *AA* 10, 2006

COMUNIDADES EUROPEAS Y ACTIVIDAD EXTERIOR

- BULLAIN LÓPEZ, Iñigo
Estatu-nazioa vs. Estatu-europearra, *RVAP* 75, 2006
- GARCÍA LUPIOLA; SODUPE CORCHERA, Kepa
La Constitución Europea y su impacto sobre el equilibrio institucional de la Unión, *RVAP* 75, 2006
- HERRERA MOLINA, Pedro Manuel; GRAU RUIZ, María Amparo; CHICO DE LA CÁMARA, Pablo
Intentos de codificación del Derecho tributario ambiental (una aproximación a esta tendencia en los distintos ámbitos territoriales), *Noticias UE* 261, 2006
- LÓPEZ DE LOS MOZOS GONZÁLEZ, A.; ÁLVAREZ CONDE, Enrique
Los parlamentos nacionales y la Unión Europea: el mecanismo de alerta temprana, *RDP* 65, 2006
- MAESTRO BUELGA, Gonzalo
Pacto de estabilidad y gobierno económico en la Unión Europea, *RVAP* 74, 2006
- MARCUELLO MORENO, José Luis
Tribunal de Justicia: El recurso de incumplimiento ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas por Resoluciones de los Órganos Jurisdiccionales nacionales, *Noticias UE* 257, 2006
- MATEO GONZÁLEZ, Gemma
Veinte años de España en la Unión Europea, *RVEA* 47-48, 2005
- RAMÍREZ GONZÁLEZ, Victoriano; PALOMARES BAUTISTA, Antonio; MÁRQUEZ GARCÍA, María Luisa
Un método para distribuir los escaños del Parlamento Europeo entre los Estados miembros de la UE, *RECP* 14, 2006
- ROLDÁN BARBERO, Francisco Javier
Tribunal Constitucional español y Derecho Comunitario (2003-2005), *Eva Díez Peralta, RDCE* 23, 2006
- SÁNCHEZ FREIS, Remedio
Derechos colectivos y Derechos «comunitarios» o autonómicos, *RVEA* 49-50, 2005
- VILALTA REIXACH, Marc
Nuevas formas de cooperación territorial: las organizaciones asociativas de entes locales, *REALA* 300-3001, 2006

HACIENDA

- BOSCH I ROCA, Núria
El modelo de financiación autonómica del proyecto de reforma del Estatuto de Catalunya, *AUTON* 32, 2006

- CABALLERO LOZANO, José María
La nueva responsabilidad por daños causados por piezas de caza en Castilla y León tras la Ley 13/2005, de 27 de diciembre, de medidas financieras, *RJCyL* 10, 2006
- CORDERO GONZÁLEZ, Eva María; SESMA SÁNCHEZ, Begoña
El impuesto sobre grandes establecimientos comerciales del Principado de Asturias, *RJAst* 29, 2006
- DEL GUAYO CASTIELLA, Iñigo
La regulación económica como alternativa, *REDA* 130, 2006
- DÍAZ ROLDÁN, María del Carmen; BAJO RUBIO, Oscar; SOSVILLA RIVERO, Simón
Efectividad de la política regional de la UE: El caso de Castilla-La Mancha, *Papeles de Economía Española*, 107, 2006
- EL-ATTAR, Mayssun; LÓPEZ-BAZO, Enrique
Heterogeneidad en la distribución salarial entre las regiones españolas, *Papeles de Economía Española*, 107, 2006
- ESPASA QUERALT, Marta
Les perspectives financeres de la unió europea 2007-2013: conseqüències per a Espanya i Catalunya, *REAF* 3, 2006
- FERREIRO LAPATZA, José Juan
El sistema de financiación autonómico de Catalunya: Estatuto y Constitución (37-74), *AUTON* 32, 2006
- GARCÍA NOVOA, César
El sistema de financiación en la reforma del Estatuto catalán ¿Es compatible con el orden constitucional? (75-118), *AUTON* 32, 2006
- GONZÁLEZ GONZÁLEZ, Ana Isabel; ÁLVAREZ GARCÍA, Santiago; APARICIO PÉREZ, Antonio
Financiación autonómica y solidaridad interregional. La relación entre los fondos europeos y el fondo de compensación interterritorial, *Papeles de Economía Española*, 107, 2006
- LÓPEZ CASASNOVAS, Guillem
La estimación de los saldos fiscales y su interpretación en el estudio de las balanzas fiscales: la utilización del enfoque monetario, *AUTON* 32, 2006
- MALUQUER I AMORÓS, Salvador; TARRACH I COLLS, Anna
Gestión estratégica del presupuesto y orientación a resultados: La Reforma, Presupuestaria de la Generalitat de Catalunya, *Presupuesto y Gasto Público*, 43, 2006
- MARTÍN FERNÁNDEZ, Francisco Javier
La incidencia del nuevo modelo de financiación autonómico en las haciendas locales de Cataluña: autonomía local y reserva de ley (151-180), *AUTON* 32, 2006
- PELEGRÍN, ANGELS; BOLANÉ LOSILLA, Catalina
La distribución regional de la inversión extranjera manufacturera en España. Factores de localización en las industrias de alimentación, química y material de transporte, *Papeles de Economía Española*, 107, 2006
- SUÁREZ PANDIELLO, Javier; GARCÍA VALIÑAS, María Angeles; BILBAO PEROL, Celia
Intervenciones públicas, haciendas territoriales y precios de la vivienda, *Papeles de Economía Española*, 107, 2006
- TOLOSA BAILÉN, María del Carmen; GINER PÉREZ, José Miguel
La nueva economía en España: Un análisis regional, Antonio Fuster Olivares, *Papeles de Economía Española*, 107, 2006
- URBANOS GARRIDO, Rosa María
El acuerdo de financiación sanitaria y su repercusión para el sistema nacional de salud, *Presupuesto y Gasto Público*, 42, 2006
- VILALTA FERRER, M. Teresa
La incidencia del nuevo modelo de financiación autonómica en las haciendas locales de Catalunya (aspectos económicos), *AUTON* 32, 2006

LINGÜAS

ARRÓNIZ I MORERA DE LA VALL, M. Angels

Diversidad y lenguas menos difundidas en la Unión Europea: estado de la cuestión, *Llengua i Dret* 45, 2006

FABEIRO FIDALGO, Patricia

Un estudio jurídico del régimen lingüístico de las instituciones de la Unión Europea, *Llengua i Dret* 44, 2005

GERGEN, Thomas

Nuevos problemas en la traducción de textos jurídicos del francés al alemán, *Llengua i Dret* 45, 2006

LLORENTE BRIONES, Meritxell

Las garantías de los derechos lingüísticos de las personas consumidoras y usuarias, *Llengua i Dret* 45, 2006

MELIÀ, Joan

El turisme i la projecció exterior de la llengua catalana, *Llengua i Dret* 44, 2005

PÉREZ FRANCESCA, Joan Lluís

El uso de las lenguas cooficiales en el Congreso de los Diputados y en el Senado, *Llengua i Dret* 45, 2006

PLA BOIX, Anna M.

La llengua al nou Estatut d'Autonomia de Catalunya, REAF 3, 2006

SOLÉ I DURANY, Joan Ramon

La intervención lingüística de la Administración en el ámbito socioeconómico, *Llengua i Dret* 45, 2006

VIAPLANA, Joaquim

El valencià a debat: entre l'ontologisme de l'acadèmia i el relativisme de la realitat, *Llengua i Dret* 44, 2005

BIBLIOGRAFÍA SOBRE EL FEDERALISMO Y EL REGIONALISMO EN EL DERECHO COMPARADO (2006)

Campos materiales de ordenación

1. Tratamientos generales
2. Instituciones y fuentes del derecho
3. Administración autonómica
4. Competencias
5. Administración local y Comunidades Autónomas
6. Relaciones intergubernamentales
7. Comunidades Europeas y actividad exterior
8. Hacienda
9. Lenguas

Revistas extranjeras examinadas

ALEMANIA

- Archiv des öffentlichen Rechts* (vol. 131, núm. 1-4/2006)
Jahrbuch des öffentlichen Rechts (vol. 54, 2006)
Der Staat (vol. 45, núm. 1-3/2006)
Deutsches Verwaltungsblatt (vol. 14-15, 2006)
Neue Juristische Wochenschrift (vol. 59, núm. 1-52/2006)
Juristenzeitung (vol. 61, núm. 1-24/2006)
Veröffentlichungen der Vereinigung deutscher Staatsrechtslehrer (vol. 65, 2006)
Zeitschrift für Rechtspolitik (vol. 39, núm. 1-8/2006)
Verwaltungs Archiv (vol. 97, núm. 1-4/2006)
Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (vol. 66, núm. 1-4/2006)

AUSTRIA

- Österreichische Juristen-Zeitung* (vol. 61, núm. 1-24/2006)

CANADA

- Alberta Law Review* (2006. Vol. 43, nº 4)
Canadian Bar Review (2006. Vol. 84, nº 3, Vol. 85, nº 1)
Constitutional Forum (University of Alberta) (Vol. 15, nº 1)
Indigenous Law Journal (Vol. 4, 2005)
Les Cahiers de droit. 2006 (Vol. 47, nº 1 a 3)
Osgoode Hall Law Journal (Vol. 43, nº 3)
Queen's Law Journal (2006. Vol. 31, nº 2, Vol. 32, nº 1)
Review of Constitutional Studies (University of Alberta) (Vol.11. nº 2)
Revue Juridique Thémis (2005, Vol. 39, nº 1-3)
Saskatchewan Law Review (2006. Vol. 69, nº 1-2)
University of British Columbia Law Review (2006. Vol. 39, nº 1-2)
University of Toronto Faculty of Law Review (2005. Vol. 63, nº 1)

ESTADOS UNIDOS

- Columbia Law Review* (Vol. 106 núm. 2-8)
Harvard Law Review (Vol. 119 núm. 4-8; Vol. 120 núm. 1-2)
The Yale Law Journal (Vol. 115 núm. 4-9; Vol. 116 núm. 1-3)
Publius, The Journal of Federalism (Vol. 36 núm. 2-4; Vol. 37 núm. 1)

FRANCIA

- AJDA* (L'Actualité Juridique. Droit Administratif) (2006: n. 9-37)
 Pouvoirs (2005: n. 113)
RDP (Revue du Droit Public) (2006: n. 1-6)
RFAP (Revue française d'Administration Publique) (2005: n. 116; 2006: n. 117-118)
RFDA (Revue française de Droit Administratif) (2006: n. 1-5)
RFDC (Revue française de Droit Constitutionnel) (2006: n. 65-67)
RFSP (Revue française de Science Politique) (2005: n. 55; 2006: n. 56)

GRAN BRETAÑA

- Parliamentary Affairs* (Vol. 60, núm. 1, Vol.59 núm. 1-4)
Regional Studies (Vol. 40 núm. 1-7)
Publius, The Journal of Federalism (Vol. 37 núm. 1, Vol. 36 núm. 1-4)
Political Studies (Vol.55 número 1, Vol. 54 núm. 1-4)
Regional and Federal Studies (Vol. 16 núm. 1-4)
Public Administration (Vol. 84 núm. 1-4)

ITALIA

- Le Regioni* (2005: n. 5-6; 2006: 1-3)
Le Istituzioni del federalismo (2005: n. 6; 2006: n. 1-2)
RTDP (Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico) (2005: n. 4; 2006: n. 1-2)
Rivista di Diritto Costituzionale (No hay nuevo número)
Quaderni Costituzionali (2006: n. 1-3)
Quaderni Regionali (2005: n. 3; 2006: n. 1-2)
Diritto Pubblico (2005: n. 3; 2006: n. 1)
Diritto Pubblico Comparato ed Europeo (2005: IV; 2006: I-III)

SUIZA

- Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (vol. 107, núm. 1-10/2006)

TRATAMIENTOS GENERALES

ALEMANIA

ARROYO GIL, Antonio

El Federalismo alemán en la encrucijada: sobre el intento de modernización del orden federativo en la República Federal de Alemania, Madrid 2006

BORCHARD, Michael

Der deutsche Föderalismus im Reformprozess, Konrad-Adenauer-Stiftung Verlag, Sankt Augustin 2006

DANN, Philipp

«The Gubernative in Presidential and Parliamentary Systems – Comparing Organizational Structures of Federal Governments in the USA and Germany», *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, vol. 66, núm. 1/2006, pág. 1

ESTEL, Denise

Bundesstaatsprinzip und direkte Demokratie im Grundgesetz, Nomos Verlag, Baden Baden 2006

FIEDLER, Kristina

Verfassungsgerichtsbarkeit im Bundesstaat, Lang Verlag, Frankfurt am Main 2006

- HÄBERLE, Peter
«Föderalismus/Regionalismus – eine Modellstruktur des Verfassungsstaates – Deutsche Erfahrungen und Vorhaben – Memorandum für ein spanisches Projekt», *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, vol. 54, 2006, pág. 569
- HÄDE, Ulrich
«Zur Föderalismusreform in Deutschland», *Juristenzeitung*, vol. 61, núm. 19/2006, pág. 930
- HUBER, Thomas
Das neue Grundgesetz – Textausgabe zur Föderalismusreform mit Begleitgesetz und Einführung, Jehle Verlag, Heidelberg, München 2006
- MICHAEL, Lothar
«Der experimentelle Bundesstaat», *Juristenzeitung*, vol. 61, núm. 18/2006, pág. 884
- SELMER, Peter
«Die Föderalismusreform – Eine Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung?», *Juristische Schulung*, vol. 46, núm. 12/2006, pág. 1052
- SOMMERMANN, Karl-Peter
«Kultur im Verfassungsstaat», *Veröffentlichungen der Vereinigung deutscher Staatsrechtslehrer*, vol. 65, 2006, pág. 7
- WIESNER, Achim
Politik unter Einigungszwang - eine Analyse föderaler Verhandlungsprozesse, Campus Verlag, Frankfurt am Main 2006
- WOELK, Jens
«“Modernizzare” lo Stato federale tedesco: una fatica di Sisifo?», *Le Regioni*, n. 6, 2005.
- ZENTHÖFER, Jochen
Wettbewerbsföderalismus - zur Reform des deutschen Bundesstaates nach australischem Vorbild, Schmidt Verlag, Grasberg bei Bremen 2006
- ZIBLATT, Daniel
Structuring the state: the formation of Italy and Germany and the puzzle of federalism, Princeton University Press, Princeton 2006
- BÉLGICA**
- GALLEZ, Laurence; GORS, Benoit
«Aspetti recenti del federalismo regionale e del decentramento territoriale in Belgio», *Le Regioni*, n. 6, 2005.
- GUIHEUX, Gilles
La mise en oeuvre de la décentralisation. Étude comparée: France, Belgique, Canada, LGDJ-Bruylant, 2006.
- CANADA**
- ALLEN, Stephen
Establishing Autonomous Regimes in the Republic of China: The Salience of International Law for Taiwan's Indigenous Peoples. *Indigenous Law Journal*. Vol. 4. 2005.
- ANDREWS, Penelope
Comparative Constitutionalism and rights comparative constitutionalism and rights: Global perspectives. *Saskatchewan Law Review*. 2006. Vol. 69, nº 1, pp. 1-3.
- BENETT, Mark.
«Indigeneity» as Self-Determination. *Indigenous Law Journal*. Vol. 4. 2005.
- BLINDENBACHER, Raoul; OSTIEN, Abigail
Dialogues on Distributions of Powers and Responsibilities in Federal Countries. Montréal-Kingston: McGill-Queen's University Press. 2006.
- BLINDENBACHER, Raoul; OSTIEN, Abigail
Dialogues on Legislative and Executive Governance in Federal Countries. Montréal-Kingston: McGill-Queen's University Press. 2006.

- GARANT, Patrice; Jean-François GAUDREAU
 «Le fédéralisme dans tous ses états / The States and Moods of Federalism – Gouvernance, identité et méthodologie / Governance, Identity and Methodology» (Recensión). *Les Cahiers de droit*, 2007 Vol 47 n° 2, pp. 407-418.
- GUIHEUX, Gilles
La mise en oeuvre de la décentralisation. Étude comparée: France, Belgique, Canada, LGDJ-Bruylant, 2006.
- HUEGLIN, Thomas O.; FENNA, Alan
Comparative Federalism. A systematic Inquiry. Peterborough: Broadview Press. 2006.
- KAGAN, Tamara
 Recovering aboriginal cultural property at common law: a contextual approach. *University of Toronto Faculty of Law Review*. 2005. Vol. 63, n° 1.
- KINCAID, John; TARR, Alan
A Global Dialogue on Federalism, Volume 2: Origins, Structure, and Change in Federal Countries. Montréal-Kingston: McGill-Queen's University Press. 2006.
- LE ROY, Katy; SAUNDERS, Cheryl
 Legislative, Executive, and Judicial Governance in Federal Countries. Montréal-Kingston: McGill-Queen's University Press. 2006.
- LECLAIR, Jean
 Federal Constitutionalism and Aboriginal Difference. *Queen's Law Journal*. 2006. Vol. 31, n° 2, pp. 521-535.
- POPIC, Linda
 Sovereignty in Law: the justiciability of indigenous sovereignty in Australia, the United States and Canada. *Indigenous Law Journal*. Vol. 4. 2005.
- POZNIAK, Kristy
 Indian reserved water rights: should canadian courts «non approval» to the winters doctrine and what are the implications for saskatchewan if they do? *Saskatchewan Law Review*. 2006. Vol. 69, n° 1, pp. 251-268.
- SCHNEIDERMAN, David; EDMUND BURKE, John
 Whyte and Themes in Canadian Constitutional Culture. *Queen's Law Journal*. 2006. Vol. 31, n° 2, pp. 578-597.
- TEUBNER, Gunther
 Constitutionnalisme sociétal et globalisation: alternatives à la théorie constitutionnelle centrée sur l'État. *Revue Juridique Thémis*, 2005, Vol. 39, n° 3.
- ESPAÑA*
- FONT I LLOVET, Tomàs; MERLONI, Francesco
 «Il regionalismo spagnolo tra riforma costituzionale e riforma statutaria», *Le Regioni*, n. 6, 2005.
- ESTADOS UNIDOS*
- BAGLEY, Nicholas; REVESZ, Richard L.
 «Centralized Oversight of the Regulatory State», *Columbia Law Review*, Vol.106 núm. 6, 2006
- DINAN, John; KRANE, Dale
 «The State of American Federalism, 2005: Federalism Resurfaces in the Political Debate», *Publius: The Journal of Federalism*, Vol.36 núm. 3, 2006
- FELDMAN, Jean-Philippe
 «Alexis de Tocqueville et le fédéralisme américain», *RDP*, n. 4, 2006.
- KATYAL, Neal Kumar
 «Internal Separation of Powers: Checking Today's Most Dangerous Branch from Within», *The Yale Law Journal*, Vol.105 núm. 9, 2006

MASHAW, Jerry L.
«Recovering American Administrative Law: Federalist Foundations, 1787-1801», *The Yale Law Journal*, Vol.105 núm. 6, 2006

FRANCIA

AA.VV.

Code général des collectivités territoriales, 2007, París: Dalloz, 2006.

AUBOUIN, M.; MORAND, J.-C.

Administrer les territoires, LGDJ, 2006.

BOEUF, Jean-Luc; MAGNAN, Manuela

Les collectivités territoriales et la décentralisation, La documentation française, 2006, 2ª edición.

CLINCHAMPS, Nicolas

«Les collectivités d'outre-mer et la Nouvelle-Calédonie: le fédéralisme en question», *Pouvoirs*, n. 113, 2005.

FROMONT, Michael

«Les progrès de la décentralisation en France», *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, vol. 54, 2006, pág. 307

GUIHEUX, Gilles

La mise en oeuvre de la décentralisation. Étude comparée: France, Belgique, Canada, LGDJ-Bruylant, 2006.

LUCHAIRE, Yves (dir.)

Collectivités territoriales et gouvernance contractuelle, L'Harmattan, 2006.

MOREAU, Jacques (dir.)

Code général des collectivités territoriales 2007, Litec-Éditions du JurisClasseur, 2006.

PONTHOREAU, Marie-Claire

«Recenti sviluppi della decentralizzazione <alla francese>: aspettando l'atto terzo», *Le Regioni*, n. 6, 2005.

VERPEAUX, Michel

Les collectivités territoriales en France, París: Dalloz, 2006, 3ª edición.

ZORZI GIUSTINIANI, Antonio

«Le metamorfosi dello Stato unitario: <décentralisation> francese e <devolution> britannica a confronto», *Le Regioni*, n. 2-3, 2006.

GRAN BRETAÑA

BROMLEY, Catherine

Has devolution delivered? Edinburgh: Edinburgh University Press, 2006.

COLE, Alistair

Beyond devolution and decentralisation: building regional capacity in Wales and Brittany. Manchester: Manchester University Press, 2006.

CURTICE, John

«A stronger or weaker union? Public reactions to asymmetric devolution in the United Kingdom», Vol.36 (1) *Publius, The Journal of Federalism* 2006, pp.95-113.

DENTON, M.; FLINDERS, M.

«Democracy, devolution and delegated governance in Scotland». *Regional and Federal Studies*, Vol.16 (1) 2006, pp.63-82.

HAZELL, Robert

«The Continuing Dynamism of Constitutional Reform», *Parliamentary Affairs*, Vol. 60 (1), 2007, pp. 3-25

HAZELL, Robert

The English question. Manchester: Manchester University Press, 2006.

- HENIG, Stanley
Modernising Britain: central, devolved, federal. London: I.B. Tauris & Co., 2006.
- HOUGH, Dan; JEFFREY, Charlie
Devolution and electoral politics. Manchester: Manchester University Press, 2006.
- MORGAN, Kevin
 «Devolution and development: territorial justice and the North-South Divide», Vol.36 (1) *Publius, The Journal of Federalism* 2006, pp.189-206.
- RAM, Vidya
 «Public attitudes to politics, politicians and Parliament», *Parliamentary Affairs*, Vol.59 (1) 2006, pp.188-197.
- WILSON, John; STAPLETON, Karyn
Devolution and identity. Aldershot: Ashgate, 2006.

ITALIA

- BALBONI, Enzo
 «La “devolution” tra apparenze dirompendi e realtà velleitarie», *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2006.
- BINDI, Elena; PERINI, Mario
Federalismo e regionalismo. Teoria e prassi nell'attuale fase storica (Atti: Siena, 27 maggio 2005), Milán: Giuffrè, 2006.
- CARETTI, Paolo
 «Quale futuro per il nostro incerto regionalismo nella prossima legislatura?», *Le Regioni*, n. 1, 2006.
- CATELANI, Alessandro
L'ordinamento regionale, Padua: Cedam, 2006.
- CORSO, Guido; LOPILATO, Vincenzo (COORD.)
Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali, Parte especial, Volumen 1, Milán: Giuffrè, 2006.
- CORSO, Guido; LOPILATO, Vincenzo (COORD.)
Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali, Parte especial, Volumen 2, Milán: Giuffrè, 2006.
- CORSO, Guido; LOPILATO, Vincenzo (COORD.)
Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali, Parte general, Milán: Giuffrè, 2006.
- FALCON, Giandomenico
 «La riforma costituzionale e la legislazione regionale», *Le Regioni*, n. 5, 2005.
- MORRONE, Andrea
 «Lo Stato regionale: dalla giustizia costituzionale alla politica», *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2006.
- PIOGGIA, Alessandro; VANDELLI, Luciano (Coord.)
La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale. Regioni ed enti locali dopo la riforma del Titolo V, Bologna: Il Mulino, 2007.
- ROLLA, Giancarlo
 «Il lento sviluppo del regionalismo in Italia», *Quaderni regionali*, n. 2, 2006.

REINO UNIDO

- LEYLAND, Peter
 «La *Multi-Layered Constitution* e il tentativo di *devolution* nelle Regioni inglesi», *Le Regioni*, n. 1, 2006.
- RUGGIU, Ilenia
 «Aspetti recenti della *devolution* nel Regno Unito: uno Stato territoriale “a metà” tra occasionalismo riformista, asimmetria e *pax partitica*», *Le Regioni*, n. 6, 2005.
- ZORZI GIUSTINIANI, Antonio
 «Le metamorfosi dello Stato unitario: “*décentralisation*” francese e “*devolution*” britannica a confronto», *Le Regioni*, n. 2-3, 2006.

SUIZA

VATTER, Adrian; FISCHER, Alex

Föderalismusreform – Wirkungsweise und Reformansätze föderativer Institutionen in der Schweiz, Verlag Neue Zürcher Zeitung, Zürich 2006

INSTITUCIONES Y FUENTES DEL DERECHO

ALEMANIA

CABELLOS, Miguel Ángel; GERPE LANDÍN, Manuel; BARCELÓ I SERRAMALERA, Mercè

El Federalismo judicial: aproximación a los sistemas judiciales de Estados Unidos, Suiza, Canadá y Alemania, Barcelona 2006

HEISTER-NEUMANN, Elisabeth

«Absprachen im Strafprozess – Der Vorschlag Niedersachsens zu einer gesetzlichen Regelung», *Zeitschrift für Rechtspolitik*, vol. 39, núm. 5/2006, pág. 137

LANG, Joachim

«Notwendigkeit einer Frist zur Zurückweisung von Einsprüchen des Bundesrates in Art. 77 IV GG», *Zeitschrift für Rechtspolitik*, vol. 39, núm. 1/2006, pág. 15

MÄRZ, Wolfgang

«Die Verfassungsentwicklung in Mecklenburg-Vorpommern», *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, vol. 54, 2006, pág. 175

PALERMO, Francesco

«La riforma degli “altri Senati”. I casi di Germania e Spagna», *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2006.

AUSTRIA

HÄBERLE, Peter

«Textstufen in österreichischen Landesverfassungen – ein Vergleich», *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, vol. 54, 2006, pág. 367

CANADÁ

BATEMAN, Thomas M.J.

Legal Modesty and Political Boldness: The Supreme Court of Canada's Decision in *Chaoulli v. Quebec*. *Review of Constitutional Studies* (University of Alberta). Vol.11. n° 2, pp. 317 i ss.

LEBEL, Louis; LESAUNIER, Pierre-Louis

L'interaction du droit civil et de la common law à la Cour suprême du Canada. *Les Cahiers de droit*, 2007 Vol 47 n° 2, pp. 179-238.

PITEL, Stephen G.A.; DUSTEN, Cheryl D.

Lost in transition: answering the questions raised by the Supreme Court of Canada's new approach to jurisdiction. *Canada Bar Review*. 2006, vol. 85, n° 1.

ESPAÑA

IACOMETTI, Miryam

«La laboriosa approvazione di un nuovo Statuto per la Catalogna», *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, n. II, 2006.

MASTROMARINO, Anna

«A margine della proposta per la revisione dello statuto catalano in tema di nazione e nazionalità spagnole», *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, n. IV, 2005.

PALERMO, Francesco

«La riforma degli “altri Senati”. I casi di Germania e Spagna», *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2006.

POGGESCHI, Giovanni

«La definitiva approvazione del nuovo Statuto di autonomia della Catalogna. Un passo in avanti verso una maggiore asimmetria dell'Estado autonómico?», *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, n. III, 2006.

ROJO SALGADO, Argimiro

«La riforma in senso federalista del modello spagnolo delle autonomie. Il miglioramento delle relazioni intergovernative», *Le Istituzioni del federalismo*, n. 1, 2006.

ESTADOS UNIDOS

ARONOVITCH, Hilliard

«Seceding The Canadian Way», *Publius: The Journal of Federalism*, Vol.36 núm. 4, 2006

CABELLOS, Miguel Ángel; GERPE LANDÍN, Manuel; BARCELÓ I SERRAMALERA, Mercè
El Federalismo judicial: aproximación a los sistemas judiciales de Estados Unidos, Suiza, Canadá y Alemania, Barcelona 2006

LEVINSON, Daryl J.; PILDES, Richard H.

«Separation of Parties, not Powers», *Harvard Law Review*, Vol.119 núm.8

NELSON, Caleb

«The Persistence of General Law», *Columbia Law Review*, Vol.106 núm. 3, 2006

RESNIK, Judith

«Law's Migration: American Exceptionalism, Silent Dialogues, and Federalism's Multiple Ports of Entry», *The Yale Law Journal*, Vol.105 núm. 7, 2006

SUNSTEIN, Cass R.

«Beyond *Marbury*: The Executive's Power To Say What the Law Is», *The Yale Law Journal*, Vol.105 núm. 9, 2006

FRANCIA

BLÉRIOT, Laurent

«Les départements et régions d'outre-mer: un statut à la carte», *Pouvoirs*, n. 113, 2005.

FABERON, Jean-Yves

«La France et son outre-mer: un même droit ou un droit différent?», *Pouvoirs*, n. 113, 2005.

GRAN BRETAÑA

HAZELL, Robert

Wave upon wave: the continuing dynamism of constitutional reform. London: The Constitution Unit, 2006.

ELLIOTT, M.

Asymmetric devolution and ombudsman reform in England. 2006 *Public Law*, pp.84-105.

EVANS, John Gilbert

Devolution in Wales: claims and responses, 1937-1979. Cardiff: University of Wales Press, 2006.

GAMBLE, Andrew

«The constitutional revolution in the United Kingdom» *Publius, The Journal of Federalism*, Vol.36 (1) 2006, pp.19-35.

JEFFERY, Charlie; WINCOTT, Daniel

«Devolution in the United Kingdom: statehood and citizenship in transition», *Publius, The Journal of Federalism*, Vol. 36 (1) 2006, pp.3-18.

JONES, Richard Wyn; SCULLY, Roger

«Devolution and electoral politics in Scotland and Wales», *Publius, The Journal of Federalism*, Vol.36 (1) 2006, pp.115-134.

KNOCK, Katy

«The North East referendum: lessons learnt?», *Parliamentary Affairs*, Vol. 59 (4), 2006, pp.682-693.

LYNCH, Peter

«Governing devolution: understanding the office of First Ministers in Scotland and Wales», *Parliamentary Affairs*, Vol.59 (3), 2006, pp.420-436.

- MAINWARING, Lynn; JONES, Richard; BLACKABY, David
«Devolution, sustainability and GDP convergence: is the Welsh agenda achievable?», *Regional Studies*, Vol. 40 (6), 2006, pp.679-689.
- MITCHELL, James
«Evolution and devolution: citizenship, institutions and public policy», *Publius, The Journal of Federalism*, Vol. 36 (1), 2006, pp.153-168.
- WHITAKER, Richard
«Ascendant assemblies in Britain? Rebellions, reforms and inter-cameral conflict», *Parliamentary Affairs*, Vol. 59 (1), 2006, pp.173-180.
- ITALIA
- CARLI, Massimo; CARPANI, Guido; SINISCALCHI, Arturo (Dir.)
I nuovi statuti delle regioni ordinarie. Problemi e prospettive, Bologna: Il Mulino, 2006.
- CARLONE, Ugo
«Una Regione rossa: l'Umbria», *Le Istituzioni del federalismo*, n. 6, 2005.
- CARPINO, Riccardo
«Evoluzione del sistema delle Conferenze», *Le Istituzioni del federalismo*, n. 1, 2006.
- CARTABIA, Marta
«La Corte costituzionale nella riforma: giurisdizione delle libertà o arbitro del <federalismo>?», *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2006.
- FUSARO, Carlo; RUBECCHI Massimo
«Le nuove leggi elettorali e i nuovi Statuti», *Le Istituzioni del federalismo*, n. 6, 2005.
- MASTROMARINO, Anna
«Il carattere pseudo federale del Senato italiano nella riforma costituzionale. Alcune note di diritto comparato», *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, n. II, 2006.
- MAZZOLENI, Martino
«Una Regione azzurra: la Lombardia», *Le Istituzioni del federalismo*, n. 6, 2005.
- MILELLA, Giuseppe
«La scommessa vinta delle primarie: la Puglia», *Le Istituzioni del federalismo*, n. 6, 2005.
- NAPOLI, Daniela
«Dove le preferenze contano: il caso della Calabria», *Le Istituzioni del federalismo*, n. 6, 2005.
- PARIS, Davide
«Il riconoscimento dell'opposizione quale soggetto istituzionale nei nuovi statuti regionali», *Quaderni regionali*, n. 1, 2006.
- PROFETI, Stefania
«Dove le preferenze non ci sono più: il caso della Toscana», *Le Istituzioni del federalismo*, n. 6, 2005.
- RODOMONTE, Maria Grazia
I regolamenti regionali, Milán: Giuffrè, 2006.
- TARCHI, ROLANDO (COORD.)
Le competenze normative statali e regionali tra riforme della Costituzione e giurisprudenza costituzionale. Un primo bilancio, Turín: G. Giappichelli; Quaderni del Dipartimento di Diritto Pubblico, 2006.
- VASSALLO SALVATORE
«Le elezioni regionali del 2005. Alternanze, personalizzazione e ricambio», *Le Istituzioni del federalismo*, n. 6, 2005.
- VICECONTE, NICOLA
«Riflessioni sulla forma di governo nei nuovi statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria», *Quaderni regionali*, n. 1, 2006.

SUIZA

- CABELLOS, MIGUEL ÁNGEL; GERPE LANDÍN, MANUEL; BARCELÓ I SERRAMALERA, MERCE
El Federalismo judicial: aproximación a los sistemas judiciales de Estados Unidos, Suiza, Canadá y Alemania, Barcelona 2006
- EGLI, PATRICIA
«Die Einheit der Materie bei kantonalen Gesetzesvorlagen», Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, vol. 107, núm. 8/2006, pág. 397
- HANGARTNER, YVO
«Der Rechnungshof – ein neues staatsrechtliches Institut – Bemerkungen aus Anlass der Schaffung einer Cour des comptes im Kanton Genf», Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, vol. 107, núm. 9/2006, pág. 453
- KOLLER, HEINRICH
«Grundzüge der neuen Bundesrechtspflege und des vereinheitlichten Prozessrechts», Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, vol. 107, núm. 2/2006, pág. 57
- SCHIESS RÜTIMANN, PATRICIA M.
«Art. 137 BV, die politische Gleichheit und das Parteienregister», Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, vol. 107, núm. 10/2006, pág. 505
- TOPHINKE, ESTHER
«Bedeutung der Rechtsweggarantie für die Anpassung der kantonalen Gesetzgebung», Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, vol. 107, núm. 2/2006, pág. 88

ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA

ALEMANIA

- BENZ, Arthur
«Verwaltungspolitik im föderativen Wettbewerb der Länder?», Verwaltungs Archiv, vol. 97, núm. 3-4/2006, pág. 318
- SCHENKE, Wolf-Rüdiger
«Streitigkeiten verfassungsrechtlicher Art im Sinne des § 40 VwGO», Archiv des öffentlichen Rechts, vol. 131, núm. 1/2006, pág. 117
- SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard
«Die Herausforderung der Verwaltungsrechtswissenschaft durch die Internationalisierung der Verwaltungsbeziehungen», Der Staat, vol. 45, núm. 3/2006, pág. 315

CANADA

- BAINES, Beverly
Federalism and Pregnancy Benefits: Dividing Women. Queen's Law Journal. 2006. Vol. 32, n° 1, pp. 190-223.
- TAGGART, Michael
Prolegomenon to an Intellectual History of Administrative Law in the Twentieth Century: The case of John Willis and Canadian Administrative Law. Osgoode Hall Law Journal. Vol. 43, n° 3.

ESTADOS UNIDOS

- CAMARA, K.A.D.; GOWDER, Paul
«Quasipublic Executives», *The Yale Law Journal*, Vol.105 núm. 9, 2006
- MARSHALL, William P.
«Break Up the Presidency? Governors, State Attorneys General, and Lessons from the Divided Executive», *The Yale Law Journal*, Vol.105 núm. 9, 2006

FRANCIA

AA.VV.

Le transfert des personnels TOS des lycées et collèges aux collectivités territoriales, La Documentation française, 2006.

- ALLEMAND, Roselyne; TIFINE, Pierre
«Le transfert aux collectivités territoriales des personnels techniques et ouvriers de service de l'éducation nationale: l'analyse des questions statutaires», *AJDA*, n. 23, 2006.
- CREIGNOU, C.; LEMMET, J.-F.; MEYER, F.
La fonction publique territoriale (Comment l'intégrer et évoluer en son sein), Le Moniteur, 2007.
- GAGNON, Alain-G.; TURGEON, Luc; DE CHAMPLAIN, Olivier
«La bureaucratie représentative au sein des États multinationaux», *RFAP*, n. 118, 2005.
- GRY, Yves
«Yves Weber et la fonction publique territoriale. Témoignage», *RFDA*, n. 2, 2006.
- PERRIN, M. Bernard
«Les emplois de direction dans les collectivités territoriales: la capacité d'adaptation, vertu première», *RFAP*, n. 116, 2005.

GRAN BRETAÑA

- KEATING, Michael; CAIRNEY, Paul
«A new elite? Politicians and civil servants in Scotland after devolution», *Parliamentary Affairs*, 59 (1), 2006, pp.43-59.

ITALIA

- DE GIORGI, Marta; RAMENGI, Luigi
«Monitorare l'evoluzione istituzionale: la banca-dati sul decentramento amministrativo della Regione Emilia-Romagna», *Le Istituzioni del federalismo*, n. 6, 2005.

SUIZA

- AUER, Christoph
«Auswirkungen der Reorganisation der Bundesrechtspflege auf die Kantone», *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht*, vol. 107, núm. 3/2006, pág. 121
- HAEFELI, Fulvio
«Aufenthalt durch Krankheit», *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht*, vol. 107, núm. 11/2006, pág. 561
- SUTTER, Patrick
«Rechtsstaatliche Probleme der amtlichen Vermessung», *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht*, vol. 107, núm. 5/2006, pág. 229

COMPETENCIAS

ALEMANIA

- DANWITZ, Thomas von
«Vertikale Kompetenzkontrolle in föderalen Systemen», *Archiv des öffentlichen Rechts*, vol. 131, núm. 4/2006, pág. 510
- IPSEN, Jörn
«Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern nach der Föderalismusnovelle», *Neue Juristische Wochenschrift*, vol. 59, núm. 39/2006, pág. 2801
- MAIWALD, Christian
«Die Gesetzgebungszuständigkeit im Strafrecht», *Zeitschrift für Rechtspolitik*, vol. 39, núm. 1/2006, pág. 18
- PEINE, Franz-Joseph
«Das Recht der öffentlichen Sachen – neue Gesetze und Rechtsprechung im Überblick», *Juristenzeitung*, vol. 61, núm. 12/2006, pág. 593
- ROSSI, Matthias; LENSKI, Sophie-Charlotte
«Föderale Regelungsbefugnisse für öffentliche Rauchverbote», *Neue Juristische Wochenschrift*, vol. 59, núm. 37/2006, pág. 2657

SIEKMANN, Helmut

«Die Zuständigkeit des Bundes zum Erlass umfassender Rauchverbote nach In-Kraft-Treten der ersten Stufe der Föderalismusreform», *Neue Juristische Wochenschrift*, vol. 59, núm. 47/2006, pág. 3382

STRATTHAUS, Gerhard; JESTAEDT, Christoph

«Länderzuständigkeit bei Besoldung und Versorgung der Beamten?», *Zeitschrift für Rechtspolitik*, vol. 39, núm. 4/2006, pág. 135

UWER, Dirk

«Monopolisierung und Pathologisierung – Ein Länder-Trauerspiel über das Glücksspiel», *Neue Juristische Wochenschrift*, vol. 59, núm. 45/2006, pág. 3257

AUSTRIA

BUDISCHOWSKY, Jens

«Die Kompetenzverteilung im Tierschutz», *Österreichische Juristen-Zeitung*, vol. 61, núm. 16/2006, pág. 624

CANADA

COURCHENE, Thomas J.

«Energy Prices, Equalization and Canadian Federalism: Comparing Canada's Energy Price Shocks», *Queen's Law Journal*. 2006. Vol. 31, n° 2, pp. 644-695.

YERGEAU, Michel

«Les préjudices écologiques», *Revue Juridique Thémis*, 2005, Vol. 39, n° 2.

ESPAÑA

MARTÍN MORALES, Ricardo

«Das verfassungsrechtliche System in Bezug auf Lärm im spanischen Recht: Grundrechte und Zuständigkeitsverteilung», *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, vol. 54, 2006, pág. 515

ESTADOS UNIDOS

BARRETT, Amy Coney

«The Supervisory Power of the Supreme Court», *Columbia Law Review*, Vol.106 núm. 2, 2006

BELL, Abraham; PARCHOMOVSKY, Gideon

«The Uselessness of Public Use», *Columbia Law Review*, Vol.106 núm. 6, 2006

BEBCHUK, Lucian A.; HAMDANI, Assaf

«Federal Corporate Law: Lessons from History», *Columbia Law Review*, Vol.106 núm. 7, 2006

GERLAK, Andrea K.

«Federalism and U.S. Water Policy: Lessons for the Twenty-First Century», *Publius: The Journal of Federalism*, Vol.36 núm. 2, 2006

GOLDSMITH, Jack; MANNING, John F.

«The President's Completion Power», *The Yale Law Journal*, Vol.105 núm. 9, 2006

HAMERMESH, Lawrence A.

«The Policy Foundations of Delaware Corporate Law», *Columbia Law Review*, Vol.106 núm. 7, 2006

RIVERS, Christina

«"Conquered Provinces"? The Voting Rights Act and State Power», *Publius: The Journal of Federalism*, Vol.36 núm. 3, 2006

STACK, Kevin M.

«The President's Statutory Powers to Administer the Laws», *Columbia Law Review*, Vol.106 núm. 2, 2006

STEPHENSON, Matthew C.

«Legislative Allocation of Delegated Power: Uncertainty, Risk, and the Choice Between Agencies and Courts» *Harvard Law Review*, Vol.119 núm.4

WOODS, Neal D.

«Primacy Implementation of Environmental Policy in the U.S. States», *Publius: The Journal of Federalism*, Vol.36 núm. 2, 2006

FRANCIA

COLLIÈRE, Philippe

«Situation des personnels des associations reprises en régie par une collectivité territoriale», *AJDA*, n. 19, 2006.

DUHAMEL, K.

Les collectivités territoriales et les communications électroniques. Initiatives, droit et contrats, Le Moniteur, 2006.

FOUCHER, Karine; ROMI, Raphaël (coord.)

La décentralisation de l'environnement: territoires et gouvernance, Presses Universitaires d'Aix-Marseille (PUAM), 2006.

MONDOU, C.

Le domaine public des collectivités territoriales, Territorial éditions, 2006.

POTIER, V.; SUZZONI, J.

Actions sociales et médico-sociales des collectivités territoriales, Le Moniteur, 2006.

SENIMON, Michel

«Pour une vraie réforme de la fonction publique territoriale française», *AJDA*, n. 23, 2006.

SEVINO, Aldo

«Les offices de tourisme, les comités départementaux et régionaux de tourisme et le droit de la commande publique», *AJDA*, n. 27, 2006.

VINCI, N.

Les collectivités locales et le droit de la concurrence, Territorial éditions, 2006.

GRAN BRETAÑA

BRADBURY, Jonathan

«Territory and power revisited: theorising territorial politics in the United Kingdom after devolution», *Political Studies*, Vol. 54 (3), 2006, pp.559-582.

TRENCH, Alan

«The Government of Wales Act 2006: the next steps on devolution for Wales», *Public Law*, 2006, pp.687-696.

ITALIA

BALDUZZI, Renato

«Cinque anni di legislazione sanitaria decentrata: varietà e coesione di un sistema nazionale-regionale», *Le Regioni*, n. 5, 2005.

BENNICI, Marco

«La governance regionale dei porti italiani: la legge 84/1994 e le sue proposte di riforma», *Le Istituzioni del federalismo*, n. 1, 2006.

BILANCIA, Paola

«La disciplina del commercio tra legislazione e attività pianificatoria», *Le Regioni*, n. 5, 2005.

CARLONI, Enrico

«L'ordinamento della comunicazione alla luce della legislazione regionale (2001-2005)», *Le Regioni*, n. 5, 2005.

CARMIGNANI, Sonia

Agricoltura e competenza regionale, Milán: Giuffrè, 2006.

CLINI, ALBERTO (DIR.)

La disciplina dell'attività edilizia tra Stato e regione. Atti del Convegno dell'8 luglio 2005, Turín: Giappichelli, 2006.

- DE FALCO, VINCENZO
«Il potere sostitutivo del difensore civico regionale nell'assetto costituzionale moderno», *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, n. 1, 2006.
- DE PETRIS, DARIA; STEFANI, EVELINA
«La legislazione regionale in materia di governo del territorio dopo la riforma costituzionale del 2001», *Le Regioni*, n. 5, 2005.
- FLORIDIA, Antonio
«Le nuove leggi elettorali regionali: molte occasioni mancate, alcune novità positive», *Le Regioni*, n. 5, 2005.
- FRANCE, George
Federalismi e sanità, Milán: Giuffrè, 2006.
- GENTILINI, Alessandro
«Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e positivismo giuridico: chi ha paura della lettera della legge?», *Diritto pubblico*, n. 3, 2005.
- GIANNELLI, Nicola
«La riforma dei servizi idrici: uno sguardo alla normativa nazionale e regionale», *Le Istituzioni del federalismo*, n. 2, 2006.
- GORLANI, Mario
«Accesso al welfare state e libertà di circolazione: quanto <pesa> la residenza regionale?», *Le Regioni*, n. 2-3, 2006.
- GUIGLIA, Giovanni
Il diritto all'assistenza sociale nella prospettiva multilivello, Padua: Cedam, 2006.
- MALTONI, Andrea
«I sistemi regionali integrati di interventi e servizi sociali», *Le Regioni*, n. 5, 2005.
- MANCUSO, Camilla
«Il servizio idrico integrato in Emilia-Romagna: tra esigenze di aggregazione e nuovi municipalismi», *Le Istituzioni del federalismo*, n. 2, 2006.
- MARTINELLI, Luca
«Un esempio di affidamento in house. L'Ambito territoriale ottimale n. 3 della Regione Piemonte», *Le Istituzioni del federalismo*, n. 2, 2006.
- PADULA, Carlo
«La competenza legislativa regionale in materia di <ordinamento sportivo>: una novità apparente», *Le Regioni*, n. 2-3, 2006.
- POGGI, Annamaria
«La legislazione regionale sull'istruzione dopo la revisione del Titolo V», *Le Regioni*, n. 5, 2005.

ADMINISTRACIÓN LOCAL Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS

ALEMANIA

- HENNEKE, Hans-Günter
Die Kommunen in der Föderalismusreform, *Deutsches Verwaltungsblatt*, núm. 14, 2006.
- JAECKEL, Liv
«Der kommunale Beigeordnete zwischen fachlicher Verwaltung und politischer Willensbildung», *Verwaltungs Archiv*, vol. 97, núm. 2/2006, pág. 220
- MAGEN, Stefan
«Die Garantie kommunaler Selbstverwaltung», *Juristische Schulung*, vol. 46, núm. 5/2006, pág. 404

CANADA

- MASCARIN, John; Williams, Christopher J.
Notario Municipal Act & Commentary. 2007 Edition. LexisNexis Canada. 2006.

ESPAÑA

LÓPEZ RAMÓN, Fernando

«I servizi pubblici locali in Spagna, fra tradizione e modernità», *Quaderni regionali*, n. 1, 2006.

ESTADOS UNIDOS

BARRON, David J.

«Why (and When) Cities Have a Stake in Enforcing the Constitution», *The Yale Law Journal*, Vol.105 núm. 9, 2006

DELLER, Steven C.; MAHER, Craig S.

«A Model of Asymmetries in the Flypaper Effect», *Publius: The Journal of Federalism*, Vol.36 núm. 2, 2006

SCHRAGGER, Richard C.

«Can Strong Mayors Empower Weak Cities? On the Power of Local Executives in a Federal System», *The Yale Law Journal*, Vol.105 núm. 9, 2006

GRAN BRETAÑA

JEFFERY, Charlie

«Devolution and local government», *Publius, The Journal of Federalism*, Vol. 36 (1), 2006, pp.57-73.

ITALIA

BELLINATO, Luca; SCARSI, Maria Cristina

«La riforma del trasporto pubblico locale a Genova: il nuovo ruolo dell'ente locale nella pianificazione», *Quaderni regionali*, n. 2, 2006.

BUZZACCHI, Camilla

«I servizi locali di interesse economico generale nella recente legislazione regionale», *Le Regioni*, n. 5, 2005.

CLEMENTE DI SAN LUCA, Guido (Coord.)

Nodi problematici e prospettive di riforma del Testo Unico degli enti locali (Atti del Convegno di Napoli, 6 e 7 luglio 2006), Turín: G. Giappichelli; Seconda Università degli Studi di Napoli, Facoltà di Giurisprudenza, 2006.

DE MARTIN, Gian Candido

«La funzione amministrativa tra regioni ed enti locali», *Diritto pubblico*, n. 3, 2005.

DE PRETIS, Daria

«Servizi pubblici locali e società miste: una visione comparativa», *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, n. II, 2006.

RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

ALEMANIA

ROHDE, Andreas; GESCHWANDTER, Marcus

«Ist das Solidaritätszuschlaggesetz 1995 verfassungswidrig?», *Neue Juristische Wochenschrift*, vol. 59, núm. 46/2006, pág. 3332

CANADÁ

AUCLAIR, Céline; GADSEN, Carlos

Federalismo y políticas de salud: Descentralización y relaciones intergubernamentales desde una perspectiva comparada. Montréal-Kingston: McGill-Queen's University Press. 2003.

ESTADOS UNIDOS

BOLLEYER, Nicole

«Federal Dynamics in Canada, the United States, and Switzerland: How Substates' Internal Or-

- ganization Affects Intergovernmental Relations», *Publius: The Journal of Federalism*, Vol.36 núm. 4, 2006
- COLE, Richard L.; KINCAID, John
«Public Opinion on U.S. Federal and Intergovernmental Issues in 2006: Continuity and Change», *Publius: The Journal of Federalism*, Vol.36 núm. 3, 2006
- DEMASO, Christine
«Advisory Sentencing and the Federalization of Crime: Should Federal Sentencing Judges Consider the Disparity Between State and Federal Sentencing Under Booker?», *Columbia Law Review*, Vol.106 núm. 8, 2006
- GORMLEY, Jr.; WILLIAM, T.
«Money and Mandates: The Politics of Intergovernmental Conflict», *Publius: The Journal of Federalism*, Vol.36 núm. 4, 2006

ITALIA

- BIFULCO, Raffaele
«Il modello italiano delle conferenze Stato-autonomie territoriali (anche) alla luce delle esperienze federali», *Le Regioni*, n. 2-3, 2006.
- BIN, Roberto
«Dissensi in Conferenza di servizi e incauto deferimento della decisione alle "Conferenze" intergovernative: le incongruenze della l. 15/2005», *Le Regioni*, n. 2-3, 2006.

COMUNIDADES EUROPEAS Y ACTIVIDAD EXTERIOR

ALEMANIA

- BADURA, Peter
«Verfassung und Verfassungsrecht in Europa», *Archiv des öffentlichen Rechts*, vol. 131, núm. 3/2006, pág. 423
- DANWITZ, Thomas von
«Wege zu besserer Gesetzgebung in Europa», *Juristenzeitung*, vol. 61, núm. 1/2006, pág. 1
- HÄBERLE, Peter
«Verfassungsgebung in Europa», *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, vol. 54, 2006, pág. 629
- HESSE, Joachim Jens; GROTZ, Florian
«"Flexibilisierung" europäischer Politik als Weg aus der Krise?», *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, vol. 54, 2006, pág. 607
- KILIAN, Matthias
«Die Europäisierung des Hochschulraumes», *Juristenzeitung*, vol. 61, núm. 5/2006, pág. 209
- KNILL, Christoph; WINKLER, Daniela
«Staatlichkeit und Europäisierung: Zur Abgrenzung und Systematisierung eines interdisziplinären Konzepts», *Der Staat*, vol. 45, núm. 2/2006, pág. 215
- KÜHLING, Jürgen
«Die Zukunft der europäischen Kompetenzordnung in der Ratifizierungskrise des Verfassungsvertrages», *Der Staat*, vol. 45, núm. 3/2006, pág. 339
- LUTTER, Marcus; DRYGALA, Tim
«Internationale Verschmelzungen in Europa», *Juristenzeitung*, vol. 61, núm. 15-16/2006, pág. 770
- MASING, Johannes
«Vorrang des Europarechts bei umsetzungsgebundenen Rechtsakten», *Neue Juristische Wochenschrift*, vol. 59, núm. 5/2006, pág. 264
- THYM, Daniel
«Die völkerrechtlichen Verträge der Europäischen Union», *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, vol. 66, núm. 4/2006, pág. 863

AUSTRIA

BUSJÄGER, Peter

«EU-Primärrecht, Verfassungsvertrag und Zustimmung des Bundesrates», *Österreichische Juristen-Zeitung*, vol. 61, núm. 3/2006, pág. 109

RECHBERGER, Walter H.; MC GUIRE, Mary-Rose

«Die Europäische Beweisaufnahme-Verordnung und Österreich», *Österreichische Juristen-Zeitung*, vol. 61, núm. 21/2006, pág. 829*Estados Unidos*

ESTY, Daniel C.

«Good Governance at the Supranational Scale: Globalizing Administrative Law», *The Yale Law Journal*, Vol.105 núm. 7, 2006.

KU, Julian G.

«Gubernatorial Foreign Policy», *The Yale Law Journal*, Vol.105 núm. 9, 2006

FRANCIA

AA.VV.

Guide de la coopération décentralisée. Echanges et partenariats internationaux des collectivités territoriales, La documentation française, 2006, 2^a edición.

GOESEL-LE BIHAN, Valérie

«La participation des départements et régions d'outre-mer à la conclusion des accords internationaux: essai d'analyse générale», *RFDC*, n. 65, 2006.

MONJAL, P.-Y.

Le droit communautaire applicable aux collectivités territoriales. Les nouveaux enjeux, Territorial éditions, 2006.

GRAN BRETAÑA

BULMER, Simon *et al.*«UK devolution and the European Union: a tale of cooperative asymmetry?», *Publius, The Journal of Federalism*, Vol. 36 (1), 2006, pp.75-93.

MOORE, Carolyn

«Conflicts in representing the regions in Brussels: the case of Wales», *Regional Studies*, Vol. 40 (7), 2006, pp.793-799.

ROYLES, Elin

«Civil society and the new democracy in post-devolution Wales - a case study of the EU structural funds», *Regional and Federal Studies*, Vol.16 (2), 2006, pp.137-156.

ITALIA

BARTOLE, Sergio

«Ipotesi di Euroregione: soluzioni istituzionali alternative e differenti quadri di riferimento», *Le Regioni*, n. 6, 2005.

CORDOVA, Maria Rita

«La legittimazione a ricorrere delle Regioni contro gli atti comunitari: in particolare il requisito dell'interesse diretto», *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, n. III, 2006.

GIANGASPERO, Paolo

«Specialità regionale e rapporti internazionali», *Le Regioni*, n. 1, 2006.

RUGGERI, Antonio

«Integrazione europea e ruolo delle autonomie territoriali (lineamenti di un "modello" e delle sue possibili realizzazioni)», *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, n. I, 2006.

HACIENDA

ALEMANIA

GUMBOLDT, Nico

«Institutionelle Reformen als Lösung für die Krise der öffentlichen Haushalte», *Zeitschrift für Rechtspolitik*, vol. 39, núm. 1/2006, pág. 3

HÄDE, Ulrich

Die innerstaatliche Verteilung gemeinschaftsrechtlicher Zahlungspflichten – Anlastungen und Haushaltsdisziplin, Verlag Duncker & Humblot, Berlin 2006

KONRAD, Kai A.

Finanzkrise im Bundesstaat, Lang Verlag, Frankfurt am Main 2006

LOSCO, Valeria

«Gli sviluppi dell'equalizzazione fiscale in Germania nella nuova legge di perequazione», *Le Regioni*, n. 6, 2005.

LÜDER, Klaus

Notwendige rechtliche Rahmenbedingungen für ein reformiertes staatliches Rechnungs – und Haushaltswesen, *Deutsches Verwaltungsblatt*, núm. 15, 2006.

MEIER, Norbert; GREINER, Stefan

«Rechtliche Handlungsmöglichkeiten der Kommunen bei finanzieller Überforderung durch landes- und bundesgesetzliche Aufgabenzuweisungen und gleichzeitiger Verpflichtung zum Haushaltsausgleich», *Verwaltungs Archiv*, vol. 97, núm. 2/2006, pág. 293

OTTER, Nils

Fiskalföderalismus im Vergleich - Möglichkeiten und Grenzen der Messung fiskalischer Dezentralität, Verlag Dt. Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, Speyer 2006

ROSSI, Matthias; FOLKE SCHUPPERT, Gunnar

«Notwendigkeit und Inhalt eines Haushaltsnotlagengesetzes», *Zeitschrift für Rechtspolitik*, vol. 39, núm. 1/2006, pág. 8

WIELAND, Joachim

«Staatsverschuldung als Herausforderung für die Finanzverfassung», *Juristenzeitung*, vol. 61, núm. 15-16/2006, pág. 751

CANADA

BLINDENBACHER, Raoul; OSTIEN, Abigail

Dialogues on the Practice of Fiscal Federalism: Comparative Perspectives. Montréal-Kingston: McGill-Queen's University Press. 2006.

LI, Jinyan; COCKFIELD, Arthur; WILKIE, Scott

International Taxation in Canada: Principles and Practices. LexisNexis Canada. 2006.

ZETZSCHE, Dirk

The need for regulating income trusts: a bubble theory. *University of Toronto Faculty of Law Review*. 2005. Vol. 63, n° 1.

ESTADOS UNIDOS

CHO, Chung-Lae; WRIGHT, Deil S.

«Perceptions of Federal Aid Impacts on State Agencies: Patterns, Trends, and Variations Across the 20th Century», *Publius: The Journal of Federalism*, Vol.37 núm. 1, 2006

FRANCIA

MALGORN, Bernadette

«La Loi organique relative aux lois de finances et la déconcentration», *RFAP*, n. 117, 2005.

SCHMITT, Sylvie

«Les garanties constitutionnelles de l'autonomie financière des collectivités territoriales françaises et des régions italiennes», *RFDC*, n. 67, 2006.

ITALIA

PIN, Andrea

«Le politiche tributarie regionali: una dimostrazione d'inventiva in spazi angusti», *Le Regioni*, n. 5, 2005.

SCHMITT, Sylvie

«Les garanties constitutionnelles de l'autonomie financière des collectivités territoriales françaises et des régions italiennes», *RFDC*, n. 67, 2006.

SUIZA

BRÜGGER, Paul

«Zum Wesensgehalt der Unabhängigkeit oberster Finanzaufsichtsorgane», *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht*, vol. 107, núm. 1/2006, pág. 1

MANNHART, Annja / STAIBLE, Dominic

«Finanzautonomie im neuen Finanzausgleich», *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht*, vol. 107, núm. 1/2006, pág. 21

LENGUAS*ALEMANIA*

SCHWEIZER, Rainer J./ KAHL, Wolfgang

«Sprache als Kultur- und Rechtsgut», *Veröffentlichungen der Vereinigung deutscher Staatsrechtslehrer*, vol. 65, 2006, pág. 346

CANADA

HAYDAY, Matthew

Bilingual Today, United Tomorrow: Official Languages in Education and Canadian Federalism. Montréal-Kingston: McGill-Queen's University Press. 2005.

ITALIA

FERRARI, Elena Ioriatti

«Lingua e diritto in Europa: multilinguismo, pluralismo linguistico e terminologia giuridica uniforme nel diritto europeo dei contratti», *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, n. IV, 2005.

Canarias

JOSÉ SUAY RINCÓN,
Catedrático de Derecho Administrativo
de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

Cantabria

LUIS MARTÍN REBOLLO,
Catedrático de Derecho Administrativo
de la Universidad de Cantabria

Castilla y León

TOMÁS QUINTANA LÓPEZ,
Catedrático de Derecho Administrativo
de la Universidad de León

Castilla-La Mancha

FRANCISCO J. DÍAZ REVORIO,
Profesor Titular de Derecho Constitucional
de la Universidad de Castilla-La Mancha

Cataluña

JOAN VINTRÓ CASTELLS,
Profesor Titular de Derecho Constitucional
de la Universidad de Barcelona

Comunidad Valenciana

LLUÍS AGUILÓ,
Profesor Titular de Derecho Constitucional
de la Universidad de Valencia

Extremadura

JOSÉ ANTONIO MONTILLA MARTOS,
Catedrático de Derecho Constitucional
de la Universidad de Extremadura

Galicia

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

Islas Baleares

JOANA M. SOCIAS CAMACHO,
Profesora Titular de Derecho Administrativo
de la Universidad de las Islas Baleares

La Rioja

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

Madrid

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

Murcia

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

Navarra

MARTÍN M^a RAZQUIN LIZARRAGA,
Profesor Titular de Derecho Administrativo
de la Universidad Pública de Navarra

País Vasco

JOSÉ MANUEL CASTELLS ARTECHE,
Catedrático de Derecho Administrativo
de la Universidad del País Vasco

Ceuta y Melilla

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

DIRECTOR: JOAQUÍN TORNOS MAS

El artículo firmado por cada autor ha sido discutido conjuntamente por todos los participantes en el Informe.

DERECHO PÚBLICO

El Informe de las Comunidades Autónomas 2006 resume todas las normas y actos institucionales de las diecisiete comunidades Autónomas producidos durante el año como las normas del Estado y de la Comunidad Europea de interés autonómico, y las Sentencias del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo recaídas en el ámbito de las CCAA. Además, contiene una valoración de esa actividad, realizada por profesores de Derecho Constitucional, Administrativo, Financiero y Ciencia Política de diversas Universidades.

El Informe ha sido encargado por las siguientes Comunidades Autónomas

ANDALUCÍA,	Consejería de la Presidencia
ARAGÓN,	Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales
CANARIAS,	Presidencia
CANTABRIA,	Consejería de Presidencia, Ordenación del Territorio y Urbanismo
CASTILLA-LA MANCHA,	Consejería de Administración Públicas
CATALUÑA,	Instituto de Estudios Autonómicos
EXTREMADURA,	Presidencia
GALICIA,	Consejería de Presidencia, Administración Pública y Justicia
ISLAS BALEARES,	Vicepresidencia
MADRID,	Consejería de Presidencia
MURCIA,	Consejería de Presidencia
NAVARRA,	Departamento de Presidencia, Justicia e Interior
PAÍS VASCO,	Vicepresidencia

DISTRIBUIDOR
MARCIAL PONS, LIBRERO

San Sotero, 6
28037 Madrid
Tel.: (91) 304 33 03
Fax.: (91) 327 23 67

Provença, 249
08008 Barcelona
Tel.: (93) 487 39 99
Fax.: (93) 488 19 40

INSTITUTO DE DERECHO PÚBLICO