

ANÁLISIS

**INFORME
COMUNIDADES
AUTÓNOMAS
2007**

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 Autonómico y el segundo, formado por un profesor de cada una de las Comunidades Autónomas, analiza la actividad de la misma.

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
2007

INFORME
COMUNIDADES
AUTÓNOMAS
2007

INSTITUTO DE DERECHO PÚBLICO
BARCELONA, 2008

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: 978-84-95097-14-9
Depósito Legal: B-20.693-2008

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, Catedrático de
Derecho Constitucional de la Univer-
sidad 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 Granada

Galicia

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

Islas Baleares

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

La Rioja

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

Madrid

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

Murcia

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

Navarra

Martín M^a RAZQUIN LIZARRAGA, Catedrático 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

Markus GONZÁLEZ BEILFUSS, Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona. Letrado del Tribunal Constitucional

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

Luis POMED SÁNCHEZ, Letrado del Tribunal Constitucional

José MARTÍN PÉREZ DE NANCLARES, Catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad de La Rioja

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 ARIAS, Profesora Asociada de Derecho Administrativo de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria (Canarias) • Juan José RUIZ RUIZ, Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Jaén (Ceuta y Melilla) • Pablo Julián MEIX CERECERA, Becario de Investigación de Derecho Administrativo de la Universidad de Cantabria (Cantabria) • María Pilar DEL MOLERO MARTÍN-SALAS, Becaria de investigación de la Universidad de Castilla-La Mancha (Castilla-La Mancha) • Ana Belén CASARES MARCOS, Ayudante de Derecho Administrativo en la Universidad de León (Castilla y León) • Natalia CAICEDO, Becaria de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona; Rosa María LÓPEZ PRIETO, Archivo del Parlamento (Cataluña) • Juan A. DONCEL LUENGO, Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Extremadura (Extremadura) • Alfonso ARÉVALO GUTIÉRREZ, Letrado de la Asamblea de Madrid. Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad Carlos III de Madrid (Madrid) • Luis GÁLVEZ MUÑOZ, Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Murcia (Murcia) • Lydia MARTÍNEZ GAMERO (País Vasco).

También han colaborado en los estudios generales: Jorge VILLARINO, Letrado de las Cortes Generales. Senado • Ferran PONS, Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad Autónoma de Barcelona; Montserrat BASSOLS i SANTAMARIA, Economista • Montserrat GÁLVEZ, Diplomada en Ciencias Empresariales • Héctor LÓPEZ BOFILL, Profesor Asociado de Derecho Constitucional de la Universidad Pompeu Fabra • Ramon RIU FORTUNY, Profesor Asociado de Derecho Constitucional de la Universidad Pompeu Fabra • Aida TORRES PÉREZ, Profesora visitante de Derecho Constitucional de la Universidad Pompeu Fabra • Maribel GONZÁLEZ PASCUAL, Profesora visitante de Derecho Constitucional de la Universidad Pompeu Fabra • Jordi MUÑOZ MENDOZA, Profesor asociado del Departamento de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Pompeu Fabra y Lucía LÓPEZ de la Universidad Pompeu Fabra • Carolina GALAIS, Becaria de investigación en el Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Pompeu Fabra • David MOYA, Profesor Lector de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona • Mónica ARBELÁEZ, Jorge Iván RINCÓN, Celia DÍAZ, Jana BITTNER, Laura ROSETTI, Martina GARCÍA y Patricia DELGADO, colaboradores del Instituto de Derecho Público • Josep MOLLEVI, 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 IDD, ha realizado la coordinación.

ESTE INFORME HA SIDO ENCARGADO POR LAS SIGUIENTES COMUNIDADES AUTÓNOMAS:

ANDALUCÍA
Consejería de Presidencia

ARAGÓN
Vicepresidencia

CANARIAS
Presidencia

CANTABRIA
Consejería de Presidencia y Justicia

CASTILLA-LA MANCHA
Consejería de Administraciones Públicas

CASTILLA Y LEÓN
Consejería de la Presidencia

CATALUÑA
Instituto de Estudios Autonómicos

EXTREMADURA
Presidencia

GALICIA
Consejería de Presidencia, Administra-
ciones Públicas y Justicia

ISLAS BALEARES
Presidencia

MADRID
Vicepresidencia primera y Portavocía del
Gobierno

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 Conseje-
ría de Presidencia de la Junta de Andalucía

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

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

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

D. Santos VILLANUEVA
Secretario General de la Consejería de Pre-
sidencia de la Junta de Castilla y León

Dña. Matilde CASTELLANOS
Secretaria General de la Consejería de Ad-
ministraciones Públicas de la Junta de Co-
munidades de Castilla-La Mancha

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

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

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

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

D. Francisco de Borja SARASOLA
Secretario General Técnico de la Vicepre-
sidencia Primera y Portavocía del Go-
bierno de la Comunidad de Madrid

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

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

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

ÍNDICE GENERAL

PRESENTACIÓN	13
--------------------	----

PRIMERA PARTE

EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS EN 2007:

TEMAS MONOGRÁFICOS

El mecanismo del artículo 33.2 de la LOTC. <i>Markus González Beilfuss</i>	17
Agua y territorio. <i>Francisco López Menudo</i>	46
El derecho de información de las CCAA en el proceso de celebración de los Tratados Internacionales. <i>José Martín y Pérez de Nanclares</i>	83
Competencias y territorio en los nuevos estatutos de autonomía. <i>Luis Pomed Sánchez</i>	109

SEGUNDA PARTE

ANÁLISIS DE LA ACTIVIDAD DEL ESTADO Y DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

I. VALORACIÓN GENERAL	129
II. LA ACTIVIDAD DEL ESTADO RESPECTO A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	149
Estatutos de Autonomía, leyes y reglamentos	149
Relaciones de colaboración con las Comunidades Autónomas	177
El Senado	193
III. LA ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	209
Andalucía	209
Aragón	242
Asturias	280
Canarias	296
Cantabria	333
Castilla y León	358
Castilla-La Mancha	394
Cataluña	420
Comunidad Valenciana	441
Extremadura	462
Galicia	483
Islas Baleares	509
La Rioja	531
Madrid	557

Murcia	582
Navarra	610
País Vasco	626
IV. LA ACTIVIDAD JURISDICCIONAL	643
Jurisprudencia Constitucional 2007	643
Tramitación de Conflictos de Competencia ante el Tribunal Constitucional	669
La Jurisprudencia del Tribunal Supremo	677
V. FINANCIACIÓN AUTONÓMICA	687
Las necesidades de gasto en la financiación de las Comunidades Autónomas	687
VI. LA UNIÓN EUROPEA Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	701
La actividad de la Unión Europea	701
La Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas en el año 2007	716
VII. ALGUNOS ASPECTOS ESPECÍFICOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	745
Organización administrativa de las Comunidades Autónomas	745
La Administración local en las Comunidades Autónomas 2007	755
Los Presupuestos y la normativa presupuestaria y financiera de las Comunidades Autónomas	767
Las elecciones autonómicas de mayo 2007: análisis general	818
VIII. LAS CIUDADES AUTÓNOMAS DE CEUTA Y MELILLA	925

TERCERA PARTE

PRINCIPALES RASGOS DE LA EVOLUCIÓN DE LOS ESTADOS EUROPEOS COMPUESTOS EN EL DERECHO COMPARADO EUROPEO DURANTE 2007

Alemania	953
Austria	970
Bélgica	988
Italia	997
Reino Unido	1.007

CUARTA PARTE

BIBLIOGRAFÍA

Bibliografía sobre las Comunidades Autónomas (2007)	1.027
Bibliografía sobre el Federalismo y el Regionalismo en el Derecho Comparado (2007)	1.035

PRESENTACIÓN

La edición del *Informe Comunidades Autónomas 2007* mantiene la estructura general de los últimos años, si bien se presenta con una pequeña modificación formal consistente en destacar en primer lugar los estudios monográficos y sus respectivos autores. La razón de este cambio reside en la importancia de estos estudios, tanto por los temas tratados como por la relevancia de los autores que vienen colaborando con el equipo de redacción del *Informe* en su elaboración.

Por lo que se refiere a su contenido, el *Informe del 2007* presta especial importancia al proceso de reformas estatutarias y a la sentencia del Tribunal Constitucional 247/2007.

Durante el año 2007 se aprobaron cuatro nuevos Estatutos de Autonomía (Andalucía, Aragón, Castilla y León e Islas Baleares) y se ha iniciado el desarrollo de los Estatutos ya aprobados en el 2006, los de la Comunidad Valenciana y Cataluña.

La sentencia del Tribunal Constitucional 247/2007, si bien tenía un objeto procesal limitado al enjuiciamiento del reconocimiento del derecho al agua en el Estatuto de la Comunidad Valenciana, se ha pronunciado sobre otras cuestiones de indudable interés, ya que ha establecido una doctrina general sobre la posición de los estatutos de autonomía dentro del ordenamiento español, sobre su alcance material y sobre la delimitación de las competencias de la Comunidad Autónoma. La pendencia ante el propio Tribunal de la resolución de la impugnación de los recursos interpuestos frente al Estatuto de Autonomía de Cataluña otorga singular relevancia a la doctrina citada.

El examen de las reformas que se están acometiendo en la configuración del sistema autonómico español, en particular partir de las reformas estatutarias y de sus diferentes desarrollos normativos, nos permite afirmar que cuando nuestro *Informe* se acerca a su veinte aniversario el Estado autonómico parece encaminarse hacia el inicio de un nuevo ciclo. Este hecho exigirá nuevos esfuerzos de la doctrina y de la jurisprudencia para reconducir a un sistema coherente las novedades que tienen su origen en las reformas estatutarias en curso.

PRIMERA PARTE
EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS en 2007:
TEMAS MONOGRÁFICOS

LA RESOLUCIÓN EXTRAJUDICIAL DE LAS DISCREPANCIAS COMPETENCIALES ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: EL MECANISMO DEL ARTÍCULO 33.2 DE LA LOTC

Markus González Beilfuss

Introducción

La conflictividad territorial constituye un rasgo definitorio de la organización territorial del poder resultante de la Constitución de 1978. Aunque con fases y ritmos diferentes, los índices de conflictividad entre el Estado y las comunidades autónomas han alcanzado en España unos niveles que no tienen parangón en los países de nuestro entorno. El carácter previsible de dicha conflictividad, que en buena medida obedece a una regulación que presenta elementos importantes de apertura, y a una voluntad inicial de los diversos entes territoriales de reafirmar sus respectivos ámbitos de poder, llevó al Constituyente de 1978 a regular las relaciones de conflicto con mucho más detalle que las de colaboración. Prueba de ello es la propia decisión constitucional de incluir los conflictos de competencias entre las atribuciones necesarias del Tribunal Constitucional (art. 161.1 c CE), de prever una impugnación suspensiva de las disposiciones y resoluciones autonómicas a instancias del Gobierno central (art. 161.2 CE), de incluir un precepto específico sobre las modalidades de control de la actividad de las comunidades autónomas (art. 153 CE), y de optar por una composición del Tribunal Constitucional que otorga a la Cámara de representación territorial el mismo peso que al Congreso de los Diputados (art. 159 CE). La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (en adelante, LOTC) vino a completar rápidamente la regulación de las relaciones de conflicto confirmando y acentuando determinados desequilibrios entre la posición jurídica del Estado y la de las comunidades autónomas en ámbitos como la suspensión del objeto de impugnación (arts. 30, 64.2 y 77 LOTC), la legitimación en el recurso de inconstitucionalidad (art. 33.2 LOTC), el requerimiento previo en los conflictos de competencias (arts. 62 y 63 LOTC), los conflictos negativos de competencias por no ejercicio de las facultades propias (art. 71 LOTC) y la impugnación del Título V LOTC. En cualquier caso, desde un principio el Estado y las comunidades autónomas han contado con una regulación completa para resolver jurisdiccionalmente sus controversias, regulación que ha sido empleada con mucha frecuencia.

Como en otros ámbitos, sin embargo, el paso del tiempo ha ido poniendo de manifiesto la conveniencia de resolver dichas controversias por la vía de la colaboración más que por la de la confrontación. La importante vertiente política de muchos conflictos competenciales, el creciente retraso en los tiempos de resolu-

ción del Tribunal Constitucional, la existencia de un cuerpo jurisprudencial cada vez más amplio y la paulatina consolidación de relaciones de colaboración entre las diversas Administraciones han contribuido, junto con otros factores, a que las prácticas colaborativas también hayan ido ganando terreno en las relaciones de conflicto. Así, la negociación previa a la interposición de los diversos procesos o el desistimiento de los ya admitidos a trámite constituyen fenómenos que han ido ganando terreno hasta convertirse en imprescindibles para analizar la realidad de las mismas.

Pero al igual que en los restantes ámbitos, la introducción de elementos colaborativos en las relaciones de conflicto no sólo ha sido progresiva, sino que ha puesto de manifiesto las insuficiencias y los límites de un marco normativo que se basa en el ejercicio y la defensa unilateral de las competencias. Así, en la fase de elaboración de los textos normativos los mecanismos de participación y consulta de las comunidades autónomas desarrollados en los órganos multilaterales de colaboración y, concretamente, en las conferencias sectoriales dependen en gran medida del propio funcionamiento de estos órganos. Por su parte, las llamadas cartas de cooperación entre el Ministerio de Administraciones Públicas y los órganos competentes de las comunidades autónomas poniendo de manifiesto la existencia de observaciones competenciales a los respectivos proyectos están muy condicionadas por factores como la propia posibilidad de conocer dichos proyectos y la actitud de los respectivos aparatos administrativos frente a las mismas. De ahí que no resulte infrecuente que dichas cartas no puedan dar lugar a un proceso negociador que culmine antes de la presentación del proyecto de ley al respectivo Parlamento. Por otro lado, durante la tramitación parlamentaria de las leyes el protagonismo de las Cámaras y la publicidad del procedimiento legislativo no sólo impiden la introducción de mecanismos formales de prevención de conflictos, sino que dificultan la presentación de enmiendas de carácter competencial incluso si han sido aceptadas por el Gobierno autor del proyecto en la correspondiente carta de cooperación. De ahí que, aunque existan ejemplos en este último sentido, la fase de tramitación parlamentaria no sea propicia para prevenir posibles discrepancias competenciales. Finalmente, una vez aprobada la ley objeto de controversia el plazo preclusivo de tres meses para recurrirla y la función objetiva del control de constitucionalidad han dificultado tradicionalmente la resolución extrajudicial de las controversias, dejando únicamente abierta la puerta del desistimiento, figura ésta que también presenta insuficiencias al no regularse expresamente en la LOTC y resultar aplicable supletoriamente la regulación de la Ley Orgánica del Poder Judicial y la Ley de Enjuiciamiento Civil (art. 80 LOTC).

En este contexto normativo poco propicio a la resolución extrajudicial de las controversias competenciales la reforma del art. 33.2 de la LOTC operada por la Ley Orgánica 1/2000, de 7 de enero, constituyó sin duda un elemento de gran trascendencia al introducir un mecanismo que gira en torno a las comisiones bilaterales de cooperación entre la Administración General del Estado y la respectiva comunidad autónoma y que de forma expresa pretende evitar la interposición de recursos de inconstitucionalidad. Como es sabido, desde la entrada en vigor de esta reforma el plazo de interposición de los recursos de inconstitucionalidad por parte del presidente del Gobierno y de los Consejos de Gobierno autonómicos se amplía automáticamente de tres a nueve meses si en el seno de dicha Comisión

se acuerda el inicio de negociaciones para resolver las discrepancias y dicho acuerdo se pone en conocimiento del Tribunal Constitucional dentro de los tres meses siguientes a la publicación oficial de la ley controvertida. La posterior negociación entre las Administraciones competentes puede acabar con éxito, es decir, con un acuerdo que permite considerar resueltas las discrepancias, o con fracaso, que suele traducirse en la interposición del correspondiente recurso de inconstitucionalidad. Aunque la rigidez de una norma procesal no parece el marco adecuado para encauzar la colaboración entre las partes, y aunque existe cierta contradicción entre favorecer la negociación y ampliar el plazo de impugnación, no cabe duda que el mecanismo del art. 33.2 LOTC constituye toda una novedad en el seno de las relaciones de conflicto existentes hasta su aprobación.

Como es lógico, este mecanismo suscita una serie de interrogantes que merece la pena analizar y que van desde su eficacia práctica y su concreto régimen jurídico, hasta su impacto en la jurisdicción constitucional (y, concretamente, en la institución del recurso de inconstitucionalidad), pasando por la propia capacidad y legitimidad de las Comisiones Bilaterales de Cooperación para negociar la constitucionalidad de una determinada medida legal. Por ello, no deja de resultar sorprendente que ocho años después de su entrada en vigor continúen siendo pocos los trabajos que lo han analizado¹ y que por su fecha de elaboración ninguno de ellos haya incorporado su aplicación práctica en dicho análisis. De ahí que, recogiendo el criterio sostenido en el *Informe Comunidades Autónomas del año 2000*,² el presente estudio pretenda analizar el mecanismo del art. 33.2 LOTC partiendo de un análisis empírico de su aplicación (II), abordando a partir del mismo los principales problemas de su régimen jurídico (III) y formulando una serie de consideraciones generales sobre sus perspectivas de futuro (IV).

La experiencia práctica del mecanismo

Como se desprende del anexo que acompaña este trabajo y que recoge todos los supuestos –desde su entrada en vigor hasta el 31 de diciembre de 2007– en que se ha activado el art. 33.2 LOTC, la Administración General del Estado y las comunidades autónomas han decidido en 53 ocasiones iniciar formalmente negociaciones para resolver discrepancias sobre normas con rango de ley. Aunque esta cifra no refleja los supuestos en que la propuesta de una de las partes no fue aceptada por la otra (supuesto éste que, aunque no es frecuente, se ha dado en algunas ocasiones),³ se trata de un número sin duda considerable, que revela que la

1. Jiménez Campo, Javier, «Política de la constitucionalidad», REDC núm. 59, 2000, págs. 12-27; Montilla Martos, José Antonio, «La solución política a las controversias competenciales. A propósito de la LO 1/2000, de modificación de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional», Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario, núm. 12-13, 2001, págs. 113-136.

2. Así, en la Valoración General del Informe Comunidades Autónomas 2000, pág. 33, puede leerse: «La reforma, que responde a un objetivo razonable, no deja de plantear problemas técnicos en su aplicación. En todo caso el tiempo nos dará una idea exacta sobre la eficacia de la solución legislativa adoptada».

3. Así por ejemplo, cuando la existencia de un desacuerdo reciente entre las partes en temas similares hace poco realista iniciar una nueva negociación, o cuando el contenido y alcance de las discrepancias hace inviable un acuerdo.

introducción de dicho mecanismo no ha pasado desapercibida a los Ejecutivos estatal y autonómicos, a pesar de haber sido introducido de una forma un tanto sorpresiva.

En este sentido, debe tenerse en cuenta, en efecto, que la iniciativa de crear el mecanismo del art. 33.2 LOTC surgió a finales de los años noventa del Ministerio de Administraciones Públicas a partir de una serie de consideraciones generales sobre la conveniencia de evitar la interposición de recursos de inconstitucionalidad (sobre todo en ámbitos en que ya existía una jurisprudencia consolidada) y sobre la valoración positiva que merecían determinadas experiencias anteriores que habían introducido algún tipo de colaboración en el ámbito de la relaciones de conflicto.

Así, frente a las ya mencionadas insuficiencias de las cartas de colaboración, en la Junta de Cooperación entre la Administración General del Estado y la Comunidad Foral de Navarra se habían abordado hasta en trece ocasiones discrepancias surgidas en relación con leyes estatales o forales.

Y aunque el marco normativo de la Junta de Cooperación no dejaba de plantear dudas para dar cobertura a esta práctica y presentaba diferencias notables respecto a lo que acabó siendo el actual art. 33.2 LOTC,⁴ esta experiencia tuvo cierta incidencia en la iniciativa del Ministerio de Administraciones Públicas.⁵ Como también la tuvo, aunque en menor medida, la experiencia mucho más frecuente de los requerimientos previos en los conflictos positivos de competencia, al poner en contacto a los respectivos Gobiernos antes de la interposición del conflicto, aunque en la práctica tales requerimientos suelen tener un contenido meramente formal.

Sea como fuere, lo cierto es que a mediados del año 1999 el Gobierno de la Nación aprobó un proyecto de ley breve y simple⁶ que vino a ampliar a nueve meses el plazo de interposición del recurso de inconstitucionalidad en caso de acuerdo en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación. Del carácter poco meditado del proyecto da cuenta el hecho que no conste la existencia de ningún estudio técnico sobre la viabilidad de esta figura, así como que su contenido sólo fuese consultado informalmente con algunas comunidades autónomas.

Por su parte, el hecho de no haberse recogido buena parte de críticas formuladas en el dictamen de la Comisión Permanente del Consejo de Estado sobre el anteproyecto,⁷ así como que el contenido del proyecto no variase en sus líneas

4. Así, el Real Decreto 1507/1984, de 1 de agosto, únicamente plantea la posibilidad de resolver las discrepancias suscitadas respecto a la interpretación e interpretación de la LORAFNA que tengan su origen en una disposición, resolución o acto de los órganos administrativos, y no así respecto de la constitucionalidad de las leyes estatales o forales. Por otro lado, en dicho Real Decreto también se prevé que la discrepancia puede plantearse antes o después de la formalización de la impugnación, recurso o conflicto, y no antes de su formalización, como en el caso del art. 33.2 LOTC.

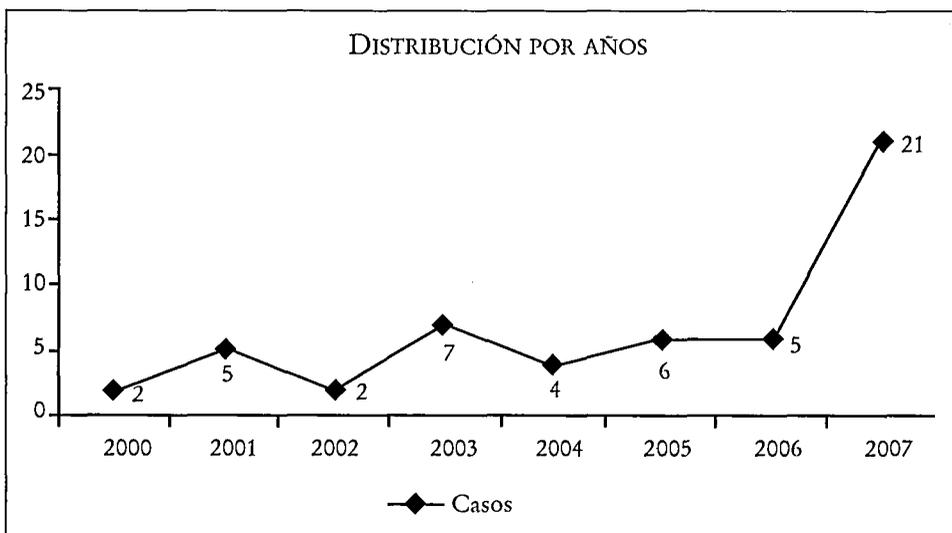
5. Así se vino a reconocer en la memoria justificativa del anteproyecto de ley, tal y como se desprende del dictamen del Consejo de Estado.

6. BOCG, Congreso de los Diputados, Serie A, núm. 179-1, de 19 de julio de 1999.

7. Dictamen de 24 de junio de 1999, núm. de expediente 1788/1999.

generales durante un proceso legislativo que apenas se prolongó tres meses son datos que también revelan una clara voluntad de aprobar la reforma.⁸

A pesar de su forma de elaboración y de haber pasado, lógicamente, desapercibida, la práctica de estos años demuestra que la reforma del art. 33.2 LOTC se ha consolidado, puesto que se ha empleado formalmente en más de cincuenta ocasiones. Pero como se desprende del siguiente gráfico, su uso ha experimentado un crecimiento muy significativamente en el último año (2007), en el que se ha utilizado en 21 ocasiones, cifra que constituye casi el 40% del total. Este crecimiento espectacular, atribuible en buena medida a determinadas comunidades autónomas, puede responder a diversos factores, entre los que el final de la legislatura estatal puede ser uno de los principales. Pero lo cierto es que esta figura tuvo una buena acogida desde un primer momento, situándose en cinco o seis los supuestos anuales en que ha sido empleada habitualmente.



Estas cifras, sin embargo, no deben ocultar que existen diferencias notables entre los Gobiernos que proponen la utilización de dicho mecanismo. Así, como se pone de relieve en el siguiente cuadro, en 2/3 partes de los casos es el Gobierno central quien ha propuesto iniciar las negociaciones para resolver las discrepancias que plantean leyes autonómicas.

8. Finalizada la última prórroga de presentación de enmiendas el 16 de noviembre de 1999, el texto aprobado por el Congreso fue remitido al Senado el 2 de diciembre. El paso por el Senado se produjo por el trámite de urgencia y la reforma fue publicada oficialmente el 10 de enero de 2000.

Año	Iniciativa del Estado	Iniciativa autonómica
2000	1	1
2001	5	0
2002	2	0
2003	3	4
2004	2	2
2005	5	1
2006	6	0
2007	11	10
Total	35	18

El protagonismo del Gobierno central en la fase de iniciativa se explica en parte por el origen de la figura, por el hecho que el número de leyes autonómicas es superior al de las estatales, así como porque la Administración General del Estado cuenta con una estructura administrativa estable dedicada al seguimiento de la actividad legislativa de las comunidades autónomas. Excepto en los años 2007 y 2003, es decir, coincidiendo con el final de la legislatura estatal, las propuestas de los Gobiernos autonómicos para iniciar negociaciones sobre leyes estatales han sido, en cambio, excepcionales. A ello debe añadirse otro dato complementario que no debe pasarse por alto: aunque en 18 ocasiones el objeto de la controversia han sido leyes estatales, cuatro de estas leyes han suscitado discrepancias a diversas comunidades autónomas simultáneamente. Si bien el mecanismo del art. 33.2 LOTC tiene un diseño bilateral, la práctica ha demostrado que no son infrecuentes los supuestos en que la Administración General del Estado acaba negociando simultáneamente con diversas comunidades. Como se verá más adelante, y contra lo que presagiaban algunos autores, ello no ha sido obstáculo para que tales negociaciones no hayan culminado con éxito en los dos supuestos en los que esta negociación ha llegado a su fin.⁹

Constatado el claro predominio del Gobierno central en la iniciativa de la negociación, otro elemento que debe ser destacado es el de las Comunidades Autónomas que han empleado el mecanismo del art. 33.2 LOTC ya sea por iniciativa del Estado, ya sea por iniciativa propia. Como se deriva del cuadro siguiente, la utilización práctica de dicha figura ha sido hasta ahora muy desigual entre las diversas Comunidades.

9. Concretamente, en el caso de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, respecto a cuyo art. 120 se suscitaron discrepancias con las Comunidades Autónomas de Canarias, Cantabria, e Illes Balears, y en el caso de la Ley 5/2007, de 3 de abril, de la red de parques nacionales, respecto de la que se han suscitado discrepancias con Andalucía, Illes Balears, Canarias y Galicia. Están pendientes de negociación las discrepancias planteadas por Canarias y Galicia respecto de la Ley 12/2007, de 2 de julio, y 17/2007, de 4 de julio, que reforman las Leyes del Sector de Hidrocarburos y del Sector Eléctrico, respectivamente.

Comunidad Autónoma	Ocasiones en que se ha empleado el art. 33.2 LOTC	A iniciativa propia
Canarias	11	7
Andalucía	8	2
Navarra	6	0
Cataluña	6	2 (1 mixto)
Galicia	6	3
Illes Balears	5	2
Castilla La Mancha	3	1
Cantabria	2	1
Murcia	2	0
Comunidad Valenciana	2	0
Comunidad de Madrid	1	0
Asturias	1	0
Aragón	0	0
La Rioja	0	0
País Vasco	0	0
Castilla y León	0	0
Extremadura	0	0

Así, seis Comunidades Autónomas (Canarias, Andalucía, Navarra, Cataluña, Galicia e Illes Balears) han participado en el 80% de los supuestos en que se ha activado el mecanismo del art. 33.2 LOTC, mientras que cinco Comunidades (Aragón, La Rioja, País Vasco, Castilla y León y Extremadura) no han tenido ninguna experiencia al respecto, y dos (Comunidad de Madrid y Asturias) lo han empleado sólo en una ocasión. Las causas de este hecho son lógicamente múltiples, y están relacionadas con cuestiones heterogéneas tales como la actividad legislativa de las comunidades autónomas, su propia sensibilidad autonómica o la frecuencia con que acuden a la jurisdicción constitucional en general. Pero la mayor o menor utilización de este mecanismo no está relacionada con el color político de los respectivos Gobiernos. Así, de las 53 ocasiones en que se han entablado negociaciones formales para resolver discrepancias entre el Estado y una comunidad autónoma en 32 supuestos los Gobiernos eran del mismo color o estaban apoyados por las mismas fuerzas políticas, mientras que en 21 supuestos eran de color distinto. En la medida, además, en que no existen diferencias notables entre las diversas legislaturas a nivel estatal, parece evidente que el uso de esta figura depende sobre todo de factores no partidistas como la experiencia en casos anteriores, las relaciones personales entre los responsables de las unidades

administrativas encargadas de coordinarla, o las posibilidades que la negociación culmine con éxito.

Estrechamente relacionado con esta última cuestión, los datos que se desprenden del anexo también ponen de relieve que el mecanismo del art. 33.2 LOTC se activa preferentemente con ocasión de leyes que tienen un importante componente técnico y que afectan a sectores materiales concretos en los que existe una jurisprudencia constitucional más o menos consolidada. Así, los intentos de negociación se han producido en torno a preceptos o incisos concretos de leyes sectoriales de ámbitos muy heterogéneos (transportes, puertos, pesca, telecomunicaciones, audiovisuales, etc.) en los que la delimitación competencial presenta zonas de penumbra. Expresado en términos negativos, la negociación sobre las discrepancias no acostumbra a plantearse y, en su caso, a aceptarse respecto de leyes que tienen un alto contenido político o en las que se expresan grandes opciones ideológicas. Más allá del problema de concretar y fundamentar mínimamente dichas discrepancias, el art. 33.2 LOTC no se ha empleado, pues, para negociar aspectos que por su contenido y trascendencia son difícilmente negociables con el Estado o la concreta comunidad autónoma.

Finalmente, un análisis de la práctica seguida hasta el momento no puede dejar de referirse a las tasas de éxito de este mecanismo. En la medida en que, como dispone la propia Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 1/2000, su finalidad principal es la de evitar la interposición de recursos de inconstitucionalidad y disminuir la conflictividad territorial, parece evidente que el éxito de esta figura radica en la no interposición del recurso. En este sentido, y tal y como se desprende del anexo, el 80% de los supuestos formalizados hasta el momento han concluido exitosamente. Sólo en 9 de las 47 negociaciones que en el momento de redactar estas líneas habían culminado, es decir, en algo más del 20% de los casos, no se ha podido evitar la interposición del recurso de inconstitucionalidad por parte del ente que instó la negociación. La existencia y el contenido de los acuerdos por los que se ha evitado la interposición del recurso en los demás supuestos resulta difícil de determinar, dado que tales acuerdos no siempre se publican oficialmente. En unas 12 ocasiones, en efecto, dicho acuerdo no se ha publicado oficialmente, aunque su existencia queda acreditada por la alusión al mismo en la exposición de motivos de la ley que reforma la norma controvertida, o por el reconocimiento de alguna de las partes. Pero más allá de los problemas derivados de este hecho, no deja de ser significativa la elevada tasa de éxito de este mecanismo, lo cual también corrobora la idea señalada anteriormente de que la negociación no se inicia si no existen posibilidades de culminarla con éxito.

Como también se ha reflejado en el anexo, el contenido de los acuerdos que permiten evitar la interposición del recurso depende, lógicamente, de cada supuesto. Pero en líneas generales tales acuerdos incluyen compromisos de promover la reforma de los preceptos controvertidos, de interpretarlos o aplicarlos en un determinado sentido, y/o de desarrollarlos reglamentariamente en una determinada dirección. Como se verá más adelante, estos acuerdos pueden suscitar problemas tanto por su contenido como por la posibilidad de comprometer cuestiones que escapan de las competencias de los Gobiernos que los adoptan. Pero la experiencia de todos estos años pone de relieve que la inmensa mayoría de supuestos

el contenido de tales compromisos se ha cumplido. Como es lógico, el cumplimiento de los compromisos interpretativos, aplicativos y de desarrollo reglamentario es más difícil de contrastar. Pero en el caso de las reformas legales, en prácticamente todos los supuestos se ha acabado aprobando leyes que han venido a recoger los concretos términos del pacto, que en muchos casos contiene redacciones concretas de los preceptos controvertidos. Aunque existe algún supuesto de cumplimiento tardío o de acuerdo reciente que todavía no se ha traducido en reforma legal, en prácticamente todos los supuestos en que ha existido un compromiso de reforma legal ésta se ha llevado a cabo.

En términos generales pues, la experiencia de todos estos años permite realizar un balance cuantitativo positivo del mecanismo del art. 33.2 LOTC. Su utilización ha sido más frecuente de lo que cabía prever y de lo que suele trascender, y sus tasas de éxito también son claramente positivas, puesto que 4 de cada 5 procesos negociadores han culminado con éxito. Así, durante los años en que ha estado vigente se ha evitado la interposición de más de cuarenta recursos de inconstitucionalidad, cifra que no es nada desdeñable a la luz de la bolsa de recursos pendientes de resolución por parte del Tribunal Constitucional. Pero este balance es más positivo, si cabe, si se tiene en cuenta el origen y el contexto en que se produjo la reforma del art. 33.2 LOTC, así como las críticas con las que, en líneas generales, fue acogida. Aunque estas críticas se basan sobre todo en el régimen jurídico de la regulación aprobada, el escepticismo y la escasa repercusión que ha tenido durante todos estos años contrastan con unas cifras y, dado su carácter voluntario, con un grado de aceptación que, como se acaba de ver, no puede ser minusvalorado.

El régimen jurídico del mecanismo

La práctica desarrollada durante todos estos años también ha demostrado las insuficiencias y virtudes de una regulación como la contenida en el art. 33.2 LOTC. La mera lectura de este precepto pone de manifiesto que el régimen jurídico que prevé es parcial y rígido, y está basado en su carácter bilateral, voluntario e intergubernamental. En efecto, como ya se ha avanzado anteriormente, la reforma finalmente aprobada se limita únicamente a los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el presidente del Gobierno o por los Consejos de Gobierno autonómicos contra normas con rango de ley autonómicas o estatales, respectivamente. Al pivotar en torno a las Comisiones Bilaterales de Cooperación, su uso no es extensible a los restantes legitimados ni, particularmente, a la impugnación de leyes estatales por parte de los Parlamentos autonómicos. En cualquier caso y como dispone el art. 33.3 LOTC, su utilización no afecta a los demás sujetos legitimados, que al menos desde un punto de vista procesal mantienen incólume su posición jurídica. Por lo que respecta a su contenido, el régimen previsto en el art. 33.2 LOTC es siempre el mismo, debiéndose distinguir tres momentos a efectos expositivos: la decisión de iniciar las negociaciones para resolver las discrepancias detectadas, el desarrollo de dichas negociaciones, y su desenlace. La regulación del art. 33.2 LOTC se limita al primer momento por una cuestión evidente: tratándose de una norma incluida en una ley procesal no sería constitu-

cionalmente correcto, al menos desde la perspectiva de la reserva específica de ley orgánica del art. 165 CE, abordar las fases posteriores en la LOTC, incluso si ello resultase factible en la práctica. En todo caso, la adopción del acuerdo inicial de negociación en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación, su comunicación al Tribunal Constitucional y su publicación oficial dentro de los tres meses siguientes a la publicación de la norma controvertida constituyen los únicos requisitos exigidos para que el plazo de interposición de un hipotético recurso de inconstitucionalidad se amplíe automáticamente a nueve meses.

Al otorgar un especial protagonismo a las Comisiones Bilaterales de Cooperación, es evidente que la reforma de la LOTC ha impulsado de un modo muy destacado su funcionamiento y regulación. Prueba de ello es que la entrada en vigor de dicha reforma ha propiciado en casi todos los casos la aprobación de unas nuevas normas de funcionamiento, que otorgan expresamente a las respectivas Comisiones Bilaterales competencias de análisis de las normas con rango de ley a los efectos de emplear el mecanismo del art. 33.2 LOTC, al mismo tiempo que contienen reglas de funcionamiento que son específicas para este supuesto. En términos generales, y dejando ahora de lado diferencias de detalle, estas normas de funcionamiento han completado el régimen jurídico del art. 33.2 LOTC en cierta medida. Así, y más allá de regular la composición de las Comisiones Bilaterales optando por un modelo de gran representación política y de reconocer que deben actuar con la máxima flexibilidad operativa y funcional, en la mayoría de casos se prevé la existencia de un Grupo de Trabajo permanente a los efectos de lo previsto en el art. 33.2 LOTC. Tales Grupos, que pueden adoptar los acuerdos pertinentes por delegación de la Comisión, están presididos por cargos con rango de director general y los integran miembros designados por cada representación que acostumbran a tener un perfil técnico. De ahí que resulten mucho más operativos para negociar y que en la práctica las Comisiones Bilaterales sólo ratifiquen los acuerdos adoptados por los Grupos de Trabajo. Pero más allá de este hecho y de algún detalle menor, el régimen jurídico del mecanismo que resulta de tales normas continúa siendo fragmentario y uniforme, y basado en el carácter bilateral, voluntario e intergubernamental del mecanismo. A efectos expositivos, el análisis concreto de dicho régimen requiere diferenciar los tres momentos a los que se ha hecho referencia anteriormente.

El inicio de la negociación

La decisión de entablar negociaciones para resolver las discrepancias que suscita una norma con rango de ley constituye, como acaba de señalarse, el objeto principal de la regulación del art. 33.2 LOTC. Dicha decisión debe adoptarse formalmente en el seno de la correspondiente Comisión Bilateral de Cooperación y tiene que ser comunicada al Tribunal Constitucional y publicada oficialmente antes de que concluya el plazo ordinario de tres meses para interponer el correspondiente recurso de inconstitucionalidad. Dada la composición de las Comisiones Bilaterales, el acuerdo iniciación de negociaciones adoptado en su seno es un acto meramente formal que no hace más que dar cobertura a una decisión material adoptada previamente y en la que intervienen diversos factores.

El seguimiento de la actividad normativa de los restantes entes territoriales que habitualmente realizan las diversas Administraciones es el que permite en la práctica detectar sus discrepancias. La existencia de unidades administrativas que coordinan dicho seguimiento tanto a nivel estatal como autonómico facilita la labor, pero son sobre todo los ministerios y las consejerías sectoriales los que suelen detectar los concretos contenidos normativos que originan tales discrepancias. Si ello ocurre en fase de anteproyecto, las cartas de cooperación constituyen el primer instrumento para intentar prevenir la conflictividad. Pero como se ha señalado anteriormente, las premuras temporales que suelen acompañar a estas cartas impiden en muchas ocasiones que surtan efecto. En todo caso, detectada una discrepancia en fase de anteproyecto o una vez aprobada la norma son los órganos de coordinación de las respectivas Administraciones las que acostumbran a ponerse en contacto entre sí para proponer la activación del art. 33.2 LOTC.

La aceptación de dicha propuesta depende, como es lógico, de diversos factores, entre los que el contenido y alcance de la discrepancia acostumbra a ser el más importante. En la práctica, sin embargo, las relaciones entre los responsables de dichos órganos y las posibilidades de llegar a un acuerdo tienen un papel muy destacado. En todo caso, dicha aceptación requiere que la discrepancia esté claramente delimitada y mínimamente fundamentada. En este sentido, aunque la LOTC no dispone nada al respecto y son sólo las normas de funcionamiento de las Comisiones Bilaterales las que acostumbran a requerir la existencia de «fundados motivos para interponer un recurso de inconstitucionalidad», en la práctica viene exigiéndose que dicha solicitud se acompañe de un informe que delimite y justifique la discrepancia. Aunque en los primeros años ello no fue siempre el caso, con el paso del tiempo y los esfuerzos de los órganos de coordinación los respectivos aparatos administrativos suelen cumplir con una exigencia que, en el fondo, se deriva del contexto en que opera el art. 33.2 LOTC: que la controversia sea de carácter constitucional, y no meramente política, y que el denunciante deba colaborar activamente en su resolución identificándola correctamente y exponiendo los concretos motivos de la misma. Como se verá más adelante, este hecho no es meramente formal, sino que puede tener trascendencia si, una vez fracasada la negociación, se interpone un recurso que incorpora un nuevo objeto de impugnación. En todo caso, sólo cuando las dos partes coinciden en la conveniencia de negociar se acuerda la convocatoria formal de la Comisión Bilateral de Cooperación para que oficialice dicha decisión. En la medida en que suele procurarse que las Comisiones se reúnan para abordar diversos asuntos, no es tan trascendente si la convocatoria se produce a instancias del Estado o de la comunidad autónoma, o si la reunión de la Comisión se celebra en Madrid o en la respectiva comunidad.

Un problema más grave en la práctica es el de los límites temporales para que dicha convocatoria se produzca. Teniendo en cuenta que las Comisiones están presididas por el ministro de Administraciones Públicas y por su homólogo autonómico, que suele tener rango de vicepresidente, no es difícil imaginar que en ocasiones pueden existir problemas de agenda para que la reunión se celebre antes de los tres meses posteriores a la publicación de la norma controvertida. En la medida en que lo realmente trascendente es la decisión material de negociar,

resultaría conveniente prever expresamente la posibilidad de formalizar dicha decisión sin necesidad de una reunión física de los miembros de la Comisión.

Adoptada la decisión de negociar, el contenido del acuerdo de la Comisión y su formalización no plantean problemas importantes. Como es sabido, la primera cuestión centró el debate parlamentario en el momento de elaborarse la reforma. El proyecto inicial del Gobierno no se refería al contenido de dicho acuerdo y sólo como consecuencia de la transacción de diversas enmiendas presentadas por los Grupos de CiU y del PNV se introdujo la actual alusión a la posibilidad que el acuerdo pueda instar la modificación del texto normativo y pueda hacer referencia a la invocación o no de la norma en el caso de presentarse finalmente el recurso [art. 33.2 b) LOTC]. Aunque la finalidad de las enmiendas originales era clara (por un lado, se pretendía ser respetuoso con el principio de separación de poderes y, por otro, se quería impedir la invocación del art. 161.2 CE cuando se había alargado el plazo de interposición del recurso), el contenido final de dichas referencias resulta completamente superfluo. Así, la posibilidad de instar la modificación de la norma, más allá de intentar compensar el desequilibrio entre las partes que negocian (los Gobiernos) y los órganos que generalmente son los autores de las normas controvertidas (los Parlamentos), no deja de estar implícita en la propia posibilidad de resolver extraprocesalmente la controversia. Y en el caso de la suspensión, por muy legítima que pueda ser la finalidad perseguida por los grupos originariamente enmendantes, no debe perderse de vista que un órgano de cooperación como la Comisión Bilateral difícilmente puede disponer de una facultad como la invocación del art. 161.2 CE, que corresponde al presidente del Gobierno. En todo caso, en la práctica los acuerdos de inicio de las negociaciones nunca contienen referencias a estas dos cuestiones, lo cual es revelador del carácter superfluo de la letra b) del art. 33.2 LOTC. Más allá de ello, en la medida en que las normas de funcionamiento de las Comisiones Bilaterales ya prevén la existencia de Grupos de Trabajo permanentes para facilitar el funcionamiento de este mecanismo, cualquier referencia al contenido del acuerdo más allá de la delimitación de la controversia también resulta superflua.

Finalmente, y por lo que a la comunicación al Tribunal Constitucional de dicho acuerdo se refiere, las normas de funcionamiento de las Comisiones Bilaterales dejan entrever que existe cierta polémica sobre la autoridad competente para llevarla a cabo. La LOTC admite claramente que dicha comunicación sea realizada por cualquiera de los órganos mencionados en las letras a) y b) del art. 33.2, y lo lógico sería que fuese la Administración que ha propuesto la negociación y que, por lo tanto, puede beneficiarse de la ampliación del plazo para recurrir quien lo hiciese. Pero en la práctica y en buena parte de las normas de funcionamiento de las Comisiones Bilaterales es el Ministerio de Administraciones Públicas quien pretende ejercer dicha facultad en todos los casos. Una opción alternativa sería que fuese la propia Comisión Bilateral la que, a través de su Secretaría conjunta, comunicase el acuerdo al Tribunal. Pero lo que no es necesario ni parece coherente con la figura del art. 33.2 LOTC es que sea el Ministerio de Administraciones Públicas el que lo haga en todos los supuestos. El que la actual Secretaría de Estado para Cooperación Territorial ordene, a través de Resolución, la publicación de los Acuerdos de las Comisiones Bilaterales en el Boletín Oficial del Estado no parece que justifique lo contrario. En todo caso, lo verdaderamente importante de todos

estos actos de comunicación es poder determinar que el mecanismo del art. 33.2 LOTC se ha empleado en relación con una norma concreta antes del transcurso de los tres meses para recurrirla, y que, en consecuencia, este plazo de ampliación automática hasta los nueve meses desde su publicación oficial.

El desarrollo de la negociación

A pesar que la figura del art. 33.2 LOTC pretende evitar la interposición del recurso de inconstitucionalidad haciendo posible la discusión de las discrepancias entre las partes, la fase de negociación es, lógicamente, la menos regulada. Por un lado, porque la negociación es intergubernamental y bilateral, lo cual implica que se desarrolla habitualmente de forma discreta e informal. Y por otro lado, porque su regulación no entra dentro del ámbito que corresponde a la LOTC, sino, en su caso, de las normas que regulan la actuación de los Gobiernos y el funcionamiento de la respectiva Comisión Bilateral de Cooperación.

El único dato cierto de esta fase es su duración máxima: nueve meses —a contar desde la publicación oficial de la norma controvertida, no desde la del acuerdo de iniciación de la negociación—, puesto que éste es el plazo máximo para recurrirla en el supuesto que la negociación no tenga éxito. Este plazo puede parecer breve en algunos casos, no sólo por el alcance de la controversia, sino por la posible concurrencia de factores como el final de la legislatura o los cambios de Gobierno, que pueden dificultar el proceso negociador. En el caso de las controversias planteadas por el Gobierno central también debe tenerse en cuenta que la reforma de la Ley del Consejo de Estado operada por la Ley Orgánica 3/2004, de 28 de diciembre, puede plantear algún problema de premura de tiempo en la práctica, al obligar que la solicitud de dictamen se produzca con carácter previo a la interposición del recurso (y no *a posteriori*, como era posible hasta entonces). De momento, sin embargo, estos problemas no se han planteado con mucha frecuencia, entre otras cosas porque la aceptación de la negociación suele estar vinculada a la posibilidad de llegar a acuerdos.

Al margen del límite temporal, el transcurso de la negociación se realiza en unas condiciones escasamente reguladas. La máxima flexibilidad operativa prevista normativamente como criterio general de funcionamiento de las Comisiones Bilaterales de Cooperación y el protagonismo de los llamados Grupos de Trabajo hacen que la negociación sea generalmente informal y que se celebren diversas reuniones que en no pocos supuestos se desarrollan por videoconferencia. El desarrollo y el éxito de la negociación no sólo dependen del alcance de la controversia, sino también de factores como el clima de trabajo y la personalidad de los negociadores. En este sentido, la práctica de estos años ha puesto de relieve el papel que pueden desempeñar los responsables de las unidades de coordinación de las respectivas Administraciones, que suelen participar en dichos Grupos de Trabajo y cuyo peso y trayectoria no sólo facilita la negociación con sus interlocutores, sino en el seno de la propia Administración a la que pertenecen, cuyos representantes sectoriales no siempre actúan con la misma flexibilidad.

Lógicamente, sin embargo, las negociaciones para resolver discrepancias son

muy heterogéneas entre sí, constituyendo cada una un supuesto particular, en el que concurren condiciones distintas. Difícilmente, pues, los procesos negociadores son los mismos, aunque las controversias y los interlocutores sean similares. De hecho, en los supuestos en que diversas comunidades autónomas han planteado discrepancias en relación con la misma norma estatal las posiciones autonómicas no han sido exactamente las mismas. La Ley sobre la red de parques nacionales constituye un ejemplo reciente en este sentido, puesto que los intereses defendidos por Canarias no han sido los mismos que los perseguidos por Galicia y Andalucía por la sencilla razón que los parques nacionales existentes en sus respectivos territorios presentan diferencias notables entre sí. En todo caso, el carácter más o menos técnico de las discrepancias, la existencia de una jurisprudencia constitucional consolidada en el concreto sector material, la personalidad de los negociadores y las contraprestaciones que pueden ofrecerse constituyen elementos que influyen en las posibilidades de éxito del proceso negociador.

Como en todo proceso negociador, uno de los factores que resultan decisivos es el de su transparencia. Tratándose de una negociación que tiene por objeto las discrepancias constitucionales que suscita una determinada norma jurídica la falta de publicidad ha constituido una de las críticas tradicionales de este mecanismo.¹⁰ Ciertamente, en la medida en que la negociación puede conducir a modificar la norma objeto de controversia para adaptarla al bloque de la constitucionalidad, los negociadores discuten sobre la constitucionalidad de las diversas medidas legales sin que exista un conocimiento público de los argumentos esgrimidos. Pero en la medida en que la negociación suele partir de la existencia de una jurisprudencia constitucional consolidada sobre la materia, la discusión suele centrarse en la aplicación e interpretación de tal jurisprudencia, con lo cual se confunde con el debate sobre su constitucionalidad que habitualmente acompaña la elaboración de toda disposición con rango de ley. A ello hay que añadir que, como pone de manifiesto la práctica de estos años, en no pocas ocasiones la negociación se circunscribe al modo de aplicar o interpretar la norma controvertida o de desarrollarla reglamentariamente en un determinado sentido, actividades todas ellas que competen a los respectivos Ejecutivos y que también se realizan habitualmente en relación con normas legales no controvertidas. Si a ello se añade que en el caso del art. 33.2 LOTC las posiciones de las partes también tienen en cuenta –y no en grado menor– la oportunidad de impugnar o los inconvenientes de ser recurrido ante el Tribunal Constitucional, el problema de la falta de transparencia adquiere otros matices. Lógicamente, la posible existencia de otro tipo de contraprestaciones puede diluir el concepto de discrepancia constitucional que inspira el art. 33.2 LOTC, pero tampoco debe perderse de vista la vertiente política de todo conflicto territorial y de las razones que promueven su planteamiento y posible resolución extraprocesal.

La práctica también ha permitido matizar, como ya se ha avanzado, el escepticismo sobre las posibilidades de emplear este mecanismo con ocasión de leyes estatales que contienen motivos de discrepancia para diversas comunidades autónomas. Aunque el mecanismo del art. 33.2 LOTC es bilateral, en hasta ahora cuatro ocasiones un mismo precepto estatal ha sido objeto de negociación con

10. Este es el caso, sobre todo, del trabajo de Jiménez Campo citado en la nota número 1.

diversas Comunidades. En los dos casos resueltos hasta ahora ello no ha supuesto un inconveniente insalvable para culminar positivamente la negociación ni una dificultad destacable para la misma. En la medida en que la posición del Estado sea la misma en todos los supuestos la existencia de negociaciones paralelas no plantea, en efecto, excesivos problemas si, además, las posiciones autonómicas no son absolutamente coincidentes. Pero tampoco es extraño que el Estado prefiera negociar bilateralmente las discrepancias, mientras que la mayor parte de comunidades aboguen preferentemente por una negociación multilateral. La Administración General del Estado suele ver, en efecto, en el acuerdo con una Comunidad Autónoma un argumento de peso para forzar el mismo acuerdo con las restantes Comunidades, mientras que algunas Administraciones autonómicas consideran que la negociación multilateral refuerza su posición. Sin negar que ello pueda ser así *a priori*, la realidad de los hechos parece demasiado heterogénea para que tales hipótesis se confirmen en muchos supuestos. De ahí que la colaboración interautonómica informal en aquellos casos en que las posiciones de las Comunidades sean equivalentes parece constituir una alternativa más adecuada que una posible multilateralización obligada o voluntaria de todas las discrepancias que afectan a leyes estatales, alternativa ésta que, además, tendría problemas para ser desarrollada bajo el actual régimen jurídico de las Comisiones Bilaterales de Cooperación.

Más reales, en cambio, pueden ser los problemas del desequilibrio entre las partes negociadoras y de la posible repercusión de la negociación en otros legitimados para recurrir. Por lo que respecta al primer problema, la composición paritaria de la Comisión Bilateral y de los Grupos de Trabajo, así como el régimen jurídico del art. 33.2 LOTC parten de una posición idéntica de la Administración General del Estado y la Administración autonómica, pero en la práctica se ha puesto de manifiesto un claro predominio de la primera al proponer la puesta en marcha del mecanismo. Teniendo en cuenta, como se ha visto, que en dos terceras partes de las ocasiones la negociación tiene por objeto leyes autonómicas, la mera posibilidad que éstas sean suspendidas cautelarmente en caso que la negociación no llegue a buen puerto constituye un factor que, aunque conocido, no deja de ser potencialmente peligroso, al situar al Estado en una posición de ventaja que puede ser empleada de forma abusiva.

De ahí, el ya mencionado intento de algunas fuerzas políticas de impedir la posible invocación del art. 161.2 CE en los casos en que se haya intentado resolver por vía negociadora las discrepancias suscitadas por normas autonómicas. Pero mientras el desequilibrio entre el Estado y las comunidades autónomas en el régimen jurídico de la suspensión no sea resuelto legislativamente, la única posibilidad de mitigarlo la ofrece la propia jurisprudencia constitucional, que en los últimos años ha insistido en la posibilidad de solicitar anticipadamente el levantamiento de la suspensión y en el carácter teóricamente excepcional de su mantenimiento y, por consiguiente, en la carga del Estado de justificarlo en el incidente de suspensión. Pues bien, siguiendo estos criterios, parece difícil justificar que una norma que se ha aplicado durante todo el proceso negociador deba suspenderse cautelarmente desde su impugnación por el simple hecho de invocar el art. 161.2 CE. Las reticencias del Tribunal de limitar de entrada una suspensión que se decreta en la misma providencia de admisión del recurso de inconstitu-

cionalidad no parece que abra las puertas a un rechazo inicial de la suspensión. Pero la propia lógica de la actual jurisprudencia, unida a una mayor sensibilidad por parte de la representación procesal del Gobierno, deberían evitar una invocación prácticamente automática del art. 161.2 CE como la que se ha producido hasta ahora en los casos en los que la negociación instada por el Gobierno central no culmina con éxito.

Finalmente, no debe dejar de mencionarse el riesgo, señalado por la doctrina desde un primer momento, de que el mecanismo del art. 33.2 LOTC afecte negativamente la legitimación de otros sujetos a pesar de que el art. 33.3 LOTC lo impida teóricamente. También en este punto el problema no es siempre el mismo en todos los supuestos. Así, la existencia de una negociación entre Gobiernos dificulta claramente que el respectivo Parlamento impugne unilateralmente la misma norma, puesto que el Parlamento suele apoyar al Gobierno que está negociando. Aunque ello sería posible en Gobiernos de minoría, hasta el momento no se han dado supuestos de este tipo. Lo que sí ha ocurrido en alguna ocasión, como se ha dejado constancia en el anexo, es que una misma norma estatal sea impugnada durante el proceso negociador por otros Gobiernos autonómicos u otros órganos legitimados. En estos supuestos, y una vez impugnada la norma, no resultaría extraño que los representantes del Gobierno central tuviesen en cuenta este dato en su estrategia negociadora. En cualquier caso, el carácter bilateral e intergubernamental del mecanismo impide que los Parlamentos estatal y autonómico, otros Gobiernos autonómicos o cualquier otro legitimado se incorporen a la negociación. Aunque ello podría ser conveniente desde una perspectiva teórica, la lógica del art. 33.2 LOTC y la heterogeneidad de supuestos que pueden plantearse parecen desaconsejar reformas legales rígidas en este sentido.

El resultado de la negociación

Al igual que su desarrollo, el desenlace de la negociación sobre la controversia competencial constituye un aspecto escasamente regulado, puesto que excede el ámbito de la jurisdicción constitucional y del funcionamiento de las Comisiones Bilaterales de Cooperación. Aunque en algún supuesto el resultado ha sido mixto, la negociación suele desembocar en acuerdo, es decir, en la resolución de la controversia, o en fracaso, esto es, en la confirmación de la discrepancia y en la presentación del correspondiente recurso de inconstitucionalidad. La impugnación de la norma controvertida es, lógicamente, una facultad y no una obligación, pero en la práctica suele producirse en todos los supuestos de desacuerdo, aunque sólo sea por coherencia interna y con vistas a futuras negociaciones.

En todo caso, el problema más importante de esta fase vuelve a ser la falta de publicidad. Como se ha mencionado anteriormente, en unas doce ocasiones ha existido un acuerdo entre las partes que ha evitado la interposición del recurso dicho acuerdo no se ha publicado oficialmente. Si a ello se añaden los ocho supuestos en que tampoco se ha publicado la certificación del desacuerdo, se constata que sólo en veintidós ocasiones se ha publicado oficialmente el resultado de las negociaciones. A este hecho ha contribuido, sin duda, un marco normativo impre-

ciso que únicamente se refiere a la publicación de estos acuerdos en algunas normas de funcionamiento de las Comisiones Bilaterales. Pero más allá de este dato, los problemas de la falta de publicidad han venido dados en la mayor parte de ocasiones por las reticencias políticas a hacer públicos y, por tanto, a escenificar determinados acuerdos. Tales reticencias son cada vez más difíciles de justificar en un contexto en que la defensa de los intereses propios y el diálogo institucional constituyen monedas de uso corriente. Pero lamentablemente continúan siendo excesivos los casos en que se prefiere ocultar las propias decisiones.

Los supuestos claramente mayoritarios, como se ha visto, en que la negociación resuelve la controversia competencial el acuerdo entre las partes suele incluir compromisos de reforma legislativa, de desarrollo reglamentario y/o de aplicación o interpretación de la norma discutida. Dichos compromisos acostumbra ser muy concretos y, por lo general, incluyen la redacción de la futura reforma legal o las líneas generales del desarrollo reglamentario o del criterio interpretativo o aplicativo que permite considerar solventadas las discrepancias. En el caso de las reformas legales tales acuerdos pueden poner en duda el papel de los respectivos Parlamentos, puesto que en la práctica éstos se limitan a incorporarlos a las leyes controvertidas. Pero en la medida en que los Gobiernos se comprometen simplemente a instar la reforma del texto legal, como señala el art. 33.2 b) LOTC, esto es, a presentar el correspondiente proyecto de ley, tales acuerdos no ponen en cuestión un principio de separación de poderes que, por otra parte, ya no puede interpretarse en sentido rígido y excluyente. Por su parte, los compromisos de desarrollo reglamentario o aplicación o interpretación de la norma controvertida suelen ser más genéricos. Pero en la medida en que suelen basarse en la jurisprudencia constitucional y entran dentro de las competencias de los respectivos Ejecutivos, no acostumbran a plantear problemas desde el punto de vista de su contenido.

Distinto es, lógicamente, el problema del cumplimiento de tales compromisos. Puesto que no existen mecanismos efectivos para exigirlos, el desenlace final de la controversia depende en buena medida de la voluntad de las partes. De momento, como se ha visto, ello no ha impedido el cumplimiento de los acuerdos en la mayoría de supuestos, dejando de lado los problemas de retraso que en algún supuesto ha acarreado la existencia de Gobiernos en minoría. Las comunicaciones entre las partes recordando los términos de lo pactado, la lealtad institucional y, sobre todo, la voluntad de no sentar precedentes que puedan dificultar negociaciones futuras permiten, al menos de momento, dejar de lado el debate sobre la posibilidad de desarrollar mecanismos que ayuden a garantizar el cumplimiento de tales compromisos. La existencia de estos compromisos, por otra parte, no cierra las puertas a futuras impugnaciones sobre la constitucionalidad de las reformas legales o de los desarrollos reglamentarios, dado el carácter indisponible de las propias competencias. Y lo mismo puede decirse de los cumplimientos parciales o defectuosos de lo pactado, que siempre pueden ser recurridos por vulnerar el bloque de la constitucionalidad. En este sentido, la práctica de comunicar al Tribunal Constitucional los acuerdos a que llegan las partes «para su conocimiento y efectos» no parece tener una virtualidad que vaya más allá de lo protocolario, puesto que la ampliación automática del plazo para recurrir sólo afecta a quien propuso iniciar las negociaciones. Por ello también resulta secundaria la dis-

cusión sobre quien debe realizar dicha comunicación, ámbito éste donde la práctica del Ministerio de Administraciones Públicas y el contenido de buena parte de las normas de funcionamiento de las Comisiones Bilaterales entra en conflicto con el criterio de algunas Comunidades Autónomas, que reivindican llevar a cabo tal comunicación cuando la iniciativa de negociar haya sido suya. En caso de considerarse necesaria, esta segunda comunicación podría atribuirse, como en el caso del acuerdo de iniciación de negociaciones, la Secretaría conjunta de la Comisión Bilateral.

Por su parte, en los supuestos de desacuerdo los problemas se circunscriben a la certificación de dicho desacuerdo y a la consiguiente interposición del recurso de inconstitucionalidad. Para evitar que la Comisión Bilateral tenga que reunirse para constatar que no se ha llegado a un acuerdo las normas de funcionamiento más recientes prevén que los Grupos de Trabajo puedan levantar acta de ello. Se trata, sin duda, de una previsión conveniente, que va en la línea de flexibilizar el régimen jurídico de dichas Comisiones. En todo caso, salvo en los supuestos excepcionales en que existe acuerdo en unos puntos y desacuerdo en otros, lo que nunca se produce es la publicación oficial de un acuerdo de la Comisión Bilateral limitándose a constatar la subsistencia de la controversia. El desacuerdo, sin embargo, se visualiza con la consiguiente interposición del recurso de inconstitucionalidad por el sujeto legitimado que planteó la negociación.

En este punto, y más allá de la necesidad de que la demanda sea registrada dentro del plazo de nueve meses a contar desde la publicación oficial de la norma recurrida, el problema que puede plantearse es el de la ampliación del recurso a preceptos que no fueron incluidos en el acuerdo de inicio de las negociaciones. Aunque el Tribunal Constitucional todavía no se ha pronunciado al respecto, lo más coherente con la finalidad perseguida por el art. 33.2 LOTC sería inadmitir a trámite por extemporánea dicha impugnación. La ampliación del plazo para recurrir a nueve meses, que no debe olvidarse que constituye una excepción y que pretende evitar la interposición del recurso, no parece que pueda aprovecharse para recurrir aspectos que no se señalaron como controvertidos, incluso en el supuesto que con ello se pretendiese favorecer la negociación. También en este punto debe insistirse en la necesidad de defender abiertamente la propia posición de las partes, y de evitar que una figura que pretende abrir las puertas a una solución extraprocesal de las controversias pueda ser empleada para plantear ante el Tribunal problemas que no se han querido plantear a la contraparte.

Finalmente, y como ya se ha señalado, en el caso de las normas autonómicas es muy frecuente que en el recurso interpuesto por el presidente del Gobierno se invoque el art. 161.2 CE para propiciar su suspensión automática. Los problemas que generalmente provoca un uso abusivo de dicha facultad para la potestad legislativa de las comunidades autónomas y para la efectividad de sus políticas se incrementan en los supuestos en que las normas suspendidas han estado en vigor durante un plazo que puede alcanzar los nueve meses. De ahí que, más allá de la ineficaz referencia a la suspensión contenida en la letra b) del art. 33.2 LOTC, debería plantearse la conveniencia de limitar dicha facultad legislativamente, bien suprimiéndola, bien exigiendo al Gobierno que justifique de entrada los motivos para solicitar la suspensión de una norma que se ha mantenido en vigor expresa-

mente para posibilitar una negociación sobre la misma. En tanto dicha reforma legal no se produzca, cabría esperar una aplicación más decidida de los criterios jurisprudenciales que en los últimos años están presidiendo la doctrina sobre el art. 161.2 CE. Ello permitiría corregir una práctica que, aunque ha mejorado con el paso del tiempo, todavía está lejos de lo que sería razonable en un contexto de resolución extrajudicial de las controversias.

Perspectivas de futuro

Como se ha expuesto en las páginas precedentes, el mecanismo del art. 33.2 LOTC ha tenido una incidencia cuantitativa mayor de la esperada y de la que acostumbra a ser conocida, que contrasta con el carácter fragmentario y en cierta medida improvisado de su regulación. Seguramente porque su régimen jurídico no es exhaustivo, por ello la aplicación práctica de esta figura ha podido ser informal, lo cual ha facilitado sin duda que no pocas controversias hayan podido resolverse sin necesidad de acudir al Tribunal Constitucional. El mecanismo del art. 33.2 LOTC también ha contribuido decisivamente a la consolidación e institucionalización de las Comisiones Bilaterales de Cooperación, foros de negociación y diálogo que tienen en la aplicación de este mecanismo una de sus principales funciones. Y también ha propiciado un diálogo fluido entre los responsables de las diversas unidades de coordinación del mismo que redundan positivamente en otros ámbitos, así como en la profundización de las relaciones de colaboración en general.

Ciertamente, la experiencia de estos años también ha puesto de manifiesto que el art. 33.2 LOTC es empleado sobre todo por el Estado, que en la negociación puede haber cierto desequilibrio a su favor y que existen importantes déficits de publicidad. Lo primero puede resolverse en la práctica si las comunidades autónomas que hasta ahora se han mantenido al margen se implican en el mismo ya sea a iniciativa propia o a propuesta del Estado. El que la conflictividad competencial sea un fenómeno que, aunque con diferencias notables, afecta a todas las comunidades autónomas hace pensar, en efecto, que tarde o temprano el uso de este mecanismo también se generalizará entre todas ellas. En cambio, los problemas del desequilibrio entre las partes y de la publicidad del proceso negociador dependen más bien de su marco normativo y de la voluntad de aplicarlo. En los últimos años, como se ha visto, se han dado algunos pasos en la dirección de completar las normas de funcionamiento de las Comisiones Bilaterales de Cooperación para hacer frente, aunque tímidamente, al segundo de dichos problemas.

En todo caso, y más allá de los contenidos concretos, el reto de los próximos años consiste en hallar un equilibrio adecuado entre la flexibilidad y discreción que requieren los instrumentos de colaboración y la rigidez y publicidad que suelen presidir los instrumentos de conflicto. Encontrar un punto medio no es tarea fácil, aunque está claro que dicho equilibrio tampoco tiene que ser el mismo en las diversas fases. Así, mientras la iniciación de la negociación está presidida por la necesaria publicidad del acuerdo que amplía automáticamente el plazo de impugnación, el desarrollo de la negociación y su resultado final deben realizarse en un marco mucho más flexible y discreto que haga posible llegar a acuerdos.

En todo caso, la tensión entre formalizar el mecanismo o mantenerlo en los actuales niveles de informalidad no parece que deba ni pueda resolverse en el mismo sentido en todos los supuestos. Buena prueba de ello la ofrecen las recientes reformas estatutarias de Cataluña y Andalucía, que han dado un importante paso adelante en la consolidación de sus respectivas Comisiones Bilaterales de Cooperación. Mientras en el caso catalán dicha reforma ha sido seguida de la aprobación y publicación de un nuevo Reglamento de la Comisión Bilateral que, a los efectos que aquí interesan, crea una Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Conflictos que desempeña las funciones que el art. 33.2 LOTC otorga a la propia Comisión Bilateral y que, por lo tanto, pretende agilizar su funcionamiento, en el caso de Andalucía dicho Reglamento todavía no ha sido hecho público, lo cual impide conocer su contenido. Como es lógico, esta última situación permite desarrollar prácticas informales al margen de cualquier posible impugnación de las mismas por motivos procedimentales. Pero también dificulta en buena medida el conocimiento de las actuaciones tendentes a propiciar una resolución extrajudicial de las controversias.

Sea como fuere, en los próximos años cabe esperar que el instrumento del art. 33.2 LOTC siga consolidándose y que, sin llegar seguramente a los niveles del año 2007, su utilización continúe creciendo. Más allá de la valoración positiva que, en términos generales, acostumbran a realizar los responsables de la coordinación de este mecanismo, la experiencia de los últimos años pone de relieve que su utilización actúa generalmente como factor desencadenante de futuras iniciativas. Pero más allá de este efecto de contagio, el art. 33.2 LOTC puede resultar especialmente propicio en la actual fase de desarrollo del Estado autonómico, en la que buena parte de controversias competenciales son concretas y tienen un marcado perfil técnico, y en la que existe una consolidada jurisprudencia constitucional en los diversos ámbitos materiales que facilita su resolución extraprocesal. Si a ello se añade que el Tribunal Constitucional tarda entre cinco y seis años de media para resolver los asuntos de Pleno, no debería extrañar que en los próximos años asistamos a la consolidación definitiva de esta figura, consolidación que podría ser aprovechada para resolver algunos de los problemas que ha suscitado en la práctica.

ANEXO

RELACIÓN DE CASOS EN QUE SE HA UTILIZADO EL MECANISMO
DEL ART. 33.2 LOTC

FUENTE: Elaboración propia y Ministerio de Administraciones Públicas

Comunidad Autónoma (1)	Discrepancia	Resultado de la negociación	Desenlace final
Canarias (BOE 7.4.2000)	Ley estatal 3/2000, de 7 de enero, de régimen jurídico de la protección de las obtenciones vegetales	Acuerdo no publicado que incluye compromiso del Gobierno central de modificación legislativa	Cumplimiento a través de la Ley 3/2002, de 12 de marzo
Madrid (2)	Ley autonómica 9/2000, de 30 de junio, de mutualidades de previsión social	Acuerdo (BOE 5.10.2000) Compromiso del Gobierno autonómico de presentar proyecto de ley con un contenido determinado (arts. 10.3a, 11.1, 11.2, 11.3, 30.1 par.2, 32.1)	Cumplimiento a través de la Ley 18/2000, de 27 de diciembre
Navarra (2)	Ley Foral 12/2000, de 16 de noviembre, de atención farmacéutica	Acuerdo (BOE 26.2.2001): Compromiso del Gobierno foral de presentación de un proyecto de ley con contenido determinado (arts. 36.11, 43.2, 47.4 y 47.5)	Cumplimiento a través de la Ley Foral 9/2001, de 23 de febrero
Navarra (BOE 19.3.2001)	Ley Foral 13/2000, de 14 de diciembre, general tributaria (arts. 69.4, 71.3 y 138.4)	Acuerdo (BOE 17.9.2001) Compromiso del Gobierno foral de presentación de un proyecto de ley con contenido determinado (arts. 37.2, 38, 70.1), de llevar a cabo un determinado desarrollo reglamentario, y aceptación por parte del Estado de una interpretación determinada (arts. 71.3 y 138.4)	Cumplimiento a través de la Ley Foral 3/2002, de 14 de marzo

Comunidad Autónoma (1)	Discrepancia	Resultado de la negociación	Desenlace final
Castilla-La Mancha (BOE 9.10. 2001)	Ley autonómica 8/2001, de 28 de junio, para la ordenación de las instalaciones de radiocomunicación en Castilla-La Mancha (arts. 2.2, 7, 12.1 parr. 1, 3 y 4, 19.2 y 3, 20.1)	Presentación recurso por presidente del Gobierno (RI núm. 2194/2002). Invocación 161.2 CE y admisión a trámite (7.5.2002). Levantamiento suspensión (15.10.2002)	Pendiente de Sentencia
Navarra (BOE 16.10.2001)	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 (arts. 2.1, 4, 5, 6 y 29.2)	Acuerdo (BOE 6.3.2002). Compromiso del Gobierno foral de presentación de un proyecto con contenido determinado (arts. 2.1, 26.1, 29.2.). Aceptación del criterio interpretativo por parte Gobierno central (arts. 4, 5 y 6)	Cumplimiento parcial a través de la Ley Foral 17/2002, de 6 de junio
Cataluña (BOE 19.10.2001)	Ley autonómica 10/2001, de 13 de julio, de archivos y documentos (art. 20.1, letras a y f)	Presentación de recurso por presidente del Gobierno (RI 5221/2002). Invocación del art. 161.2 y suspensión automática (admisión 21.5.2002). Levantamiento de la suspensión (15.10.2002)	Pendiente de Sentencia
Andalucía (BOE 14.3.2002)	Ley autonómica 13/2001, de 11 de diciembre, de coordinación de las policías locales (art. 60)	No consta	
Navarra (BOE 14.3.2002)	Ley Foral 3/2002, de 14 de marzo, de modificación parcial de diversos impuestos (art. 2.4)	Acuerdo (BOE 25.12.2002) Compromiso del Gobierno foral de reforma legislativa con contenido concreto	Cumplimiento a través de la Ley 16/2003, de 17 de marzo
Canarias (BOE 20.3.2003)	Ley estatal 53/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de	Acuerdo no publicado (18.03.2003). Compromiso de reforma legislativa y	Cumplimiento a través de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre

Comunidad Autónoma (1)	Discrepancia	Resultado de la negociación	Desenlace final
	orden social (arts. 82, 100, 101 y 120.6)	de interpretación y aplicación en un determinado sentido. Presentación de diversos RRII por parte de otros legitimados que afectan a prácticamente todos los arts.	
Galicia (BOE 24.3.2003)	Ley autonómica 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia (art. 47.5)	No consta nada	Reforma a través de la Ley 15/2004, de 29 de diciembre
Cantabria (BOE 27.3.2003)	Ley estatal 53/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social (art 120.6)	Acuerdo no publicado	Reforma a través de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre
Islas Baleares (BOE 29.3.2003)	Ley estatal 53/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social (art. 120.2 y 6)	Acuerdo no publicado	Reforma a través de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre
Canarias (BOE 24.7.2003)	Leyes autonómicas 14/2003, de 8 de abril, de puertos de Canarias (arts. 7, 11.2, 56.2, 64 y DA2) y 17/2003, de 10 de abril, de Pesca de Canarias (arts. 16.1 y 17)	Acuerdo (BOE 23.1.2004). Compromiso del Gobierno canario de presentación proyectos de ley con un determinado contenido, así como a un determinado desarrollo reglamentario; a su vez, compromiso de interpretar y aplicar normas en un determinado sentido.	Cumplimiento a través de las Leyes 5/2007, de 16 de marzo, y 6/2007, de 13 de abril. (la EM cita expresamente proceso negociador y acuerdo)
Andalucía (BOE 7.8.2003)	Ley autonómica 2/2003, de 12 de mayo, de ordenación de los transportes urbanos y metropolitanos de viajeros	Acuerdo no publicado (alusión en la EM de la Ley 18/2003)	Cumplimiento a través de la Ley 18/2003, de 29 de diciembre

Comunidad Autónoma (1)	Discrepancia	Resultado de la negociación	Desenlace final
	en Andalucía (arts. 15, 16, 39b, 40 g, m y ñ, 41s y w, y 42)		
Castilla-La Mancha (BOE 8.10.2003)	Ley estatal 24/2003, de 10 de julio, de la viña y el vino (DF 2, ap. 2)	Presentación recurso por parte del Gobierno autonómico (RI 2295/2004).	Pendiente de Sentencia
Andalucía (BOE 13.2.2004)	Ley estatal 39/2003, de 17 de noviembre, del sector ferroviario (arts. 4, 7.2, 9, 10, 11, 24, 29, 30, 31, 36, 37, 44, 53, 54, 81.1f, 82, 83, DA 7 y 9, DT 3)	Acuerdo no publicado (29.7.2004): Compromiso interpretativo y de desarrollo reglamentario en un determinado sentido	Cumplimiento parcial
Canarias (BOE 31.3.2004)	Ley estatal 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social (art. 126.1, 2 y 3)	Acuerdo publicado en el Boletín Oficial de Canarias (21.10.2004): Compromiso interpretativo y de desarrollo normativo.	
Andalucía (BOE 2.4.2004)	Ley andaluza 15/2003, de 22 de diciembre, de Universidades (arts. 6.4b, 34.2, 56.4, 64.1, 73 i y DT 2 y 3)	Acuerdo no publicado (22.9.2004): Compromiso interpretativo y de desarrollo normativo	
Asturias (BOE 23.7.2004)	Decreto Legislativo autonómico, 1/2004, de 22 de abril, texto refundido ordenación del territorio y del urbanismo (arts. 18, 224 y 228.3)	Acuerdo (BOE 9.11.2004). Compromiso de presentación de un proyecto de ley con determinado contenido; compromiso de interpretación en un determinado sentido	Cumplimiento a través de Ley 2/2004, de 10 de noviembre
Cantabria (BOE 23.2.2005)	Ley autonómica 5/2004, de 16 de noviembre, de Puertos de Cantabria (arts. 2.1, 11, 18, 19, 21, 25.2e, 38, 52, 54.2c, 54.3d y 63.1)	Acuerdo no publicado (alusión en la EM de la Ley 6/2005, de 26 de diciembre)	Cumplimiento a través Ley 6/2005, de 26 de diciembre

Comunidad Autónoma (1)	Discrepancia	Resultado de la negociación	Desenlace final
Cataluña (BOE 17.3.2005)	Ley estatal 1/2004, de 31 de diciembre, de horarios comerciales y Ley autonómica 8/2004, de 23 de diciembre, de horarios comerciales	Acuerdo no publicado (alusión en la EM de la Ley catalana 17/2005)	Cumplimiento a través Ley catalana 17/2005, de 27 de diciembre
Andalucía (BOE 29.3.2005)	Ley autonómica 3/2004, de 28 de diciembre, de medidas tributarias, administrativas y financieras (art. 47.3a)	Acuerdo (BOE 6.10.2005) Compromiso del Gobierno autonómico de supresión	Cumplimiento a través Ley 3/2006, de 19 de junio
Andalucía (BOE 16.9.2005)	Ley autonómica 10/2005, de 31 de mayo, de fundaciones (DDAA 2, 3 y 4)	Acuerdo (BOE 10.3.2006). Compromiso de aplicación-interpretación sin perjuicio del acatamiento a la STC que resuelva el RI 2564/1998, presentado en relación con la versión anterior de la ley; también compromiso de incorporar dicha interpretación a desarrollo reglamentario	
Illes Balears (BOE 22.9.2005)	Ley autonómica 10/2005, de 21 de junio, de puertos (arts. 3, 4, 5, 7.3, 4 y 11)	Acuerdo (BOE 13.12.2005) Compromiso de modificación con contenido concreto y compromiso de interpretación de y desarrollo reglamentario	Cumplimiento a través de la Ley 13/2005, de 27 de diciembre
Murcia (BOE 17.10.2005)	Ley autonómica 6/2005, de 1 de julio, de puertos (arts. 6.5a, 12d, 17.2 y 9bis)	Acuerdo (BOE 12.4.2006) Compromiso de modificación con contenido determinado, y compromiso de interpretación y desarrollo reglamentario	Cumplimiento a través de la Ley 1/2007, de 1 de marzo (la EM alude expresamente al acuerdo)
Castilla-La Mancha (BOE 6.3.2006)	Ley autonómica 10/2005, de 15 de diciembre, de horarios comerciales (art. 6)	Presentación recurso por parte del presidente del Gobierno. Invocación del art. 161.2 CE. Levantamiento de la suspensión 27.12.2006	Pendiente de Sentencia

Comunidad Autónoma (1)	Discrepancia	Resultado de la negociación	Desenlace final
Cataluña (BOE 30.3.2006)	Ley autonómica 22/2005, de 29 de diciembre, de la comunicación audiovisual	Presentación Recurso por parte del presidente del Gobierno (RI 8112/2006). Invocación del art. 161.2 CE. Levantamiento parcial de la suspensión por ATC 18/2007	Pendiente de Sentencia
Cataluña (BOE 10.7.2006)	Ley autonómica 4/2006, de 31 de marzo, ferroviaria	Acuerdo no publicado (8.1.2007): compromiso de interpretación	
Comunidad Valenciana (BOE 12.7.2006)	Ley autonómica 1/2006, de 19 de abril, del sector audiovisual (arts. 2 ay c, 32.3, 36.2, 38, 45, 36.1 y 47.3)	Presentación de recurso por parte del presidente del Gobierno (RI 584/2007). Invocación del art. 161.2 CE. Levantamiento parcial en ATC 218/ 2007, de 17 de abril.	Pendiente de Sentencia
Galicia (BOE 27.9.2006)	Ley autonómica 2/ 2006, de 14 de junio, de derecho civil de Galicia (arts. 27-41 sobre adopción y 42-45 del art. sobre autotutela)	Presentación recurso por parte del presidente del Gobierno (RI 2845/2007). No invocación del art. 161.2 CE.	Pendiente de Sentencia
Cataluña (BOE 2.11.2006)	Ley autonómica 13/2006, de 27 de julio, de prestaciones sociales de carácter económico (art. 20)	Acuerdo (BOE 30.4.2007) Compromiso de reforma legal con contenido determinado	Cumplimiento a través de la Ley 5/2007, de 4 de julio
Canarias (BOE 16.3.2007)	Ley autonómica 9/2006, de 11 de diciembre, tributaria de la Comunidad Autónoma de Canarias (art. 23)	Acuerdo no publicado (13.9.2007): compromiso de modificación normativa	
Illes Balears (BOE 17.3.2007)	Ley autonómica 25/2006, de 27 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas (arts. 14.1, 22 y DA 14)	Acuerdo (BOE 4.10.2007). Constatación del desacuerdo en relación con el art. 14.1 (posterior presentación del Recurso por presidente del Gobierno –RI 7696/2007– con invo-	Pendiente de Sentencia y sin cumplimiento de compromisos de reforma legislativa

Comunidad Autónoma (1)	Discrepancia	Resultado de la negociación	Desenlace final
		ción del art. 161.2 CE, y acuerdo para que el Gobierno autonómico reforme y derogue los restantes preceptos	
Andalucía (BOE 22.3.2007)	Ley autonómica 9/2006, de 26 de diciembre, de servicios ferroviarios (arts. 3, 4, 5, 6, 8, 27, 28, 29, 33, 34, DDAA 1, 2 y 3, y DT)	Acuerdo (BOE 18.10.2007) Compromiso de interpretación y de desarrollo reglamentario	
Galicia (BOE 26.3.2007)	Ley autonómica 13/ 2006, de 27 de diciembre, de horarios comerciales (art. 8.3)	Acuerdo (BOE 9.10.2007) Compromiso de interpretación y de promover el cumplimiento por parte de las empresas	
Navarra (BOE 30.3.2007)	Ley Foral 17/2006, de presupuestos de Navarra para el 2007 (art. 7, DA 2 y 3)	Acuerdo. (BOE 3.10): Reconocimiento mutuo de competencias y de compromiso de remisión del proyecto de ley de presupuestos	
Comunidad Valenciana (BOE 21.6.2007)	Ley autonómica 10/2007, de 20 de marzo, de régimen económico matrimonial valenciano (arts. 15, 17.2, 27.2, 30, 33, 37, 39, 42, 46, 47 y 48)		
Andalucía (BOE 3.7.2007)	Ley estatal 5/2007, de 3 de abril, de la red de parques nacionales (arts. 14, 15 y 16.2)	Acuerdo (BOE 4.1.2008): Compromiso de interpretación y de desarrollo reglamentario (igual que con Galicia)	
Illes Balears (BOE 10.7.2007)	Ley estatal 5/2007, de 3 de abril, de la red de parques nacionales (arts. 4, 5, 6.3, 7, 9, 10, 12, 13, 16.2, 17 y 18.4)	Acuerdo no publicado	

Comunidad Autónoma (1)	Discrepancia	Resultado de la negociación	Desenlace final
Illes Balears (BOE 10.7.2007)	Ley autonómica 1/2007, de 16 de marzo, contra la contaminación acústica (art. 9.2, 3 y 4)	Acuerdo (BOE 4.10.2007) Compromiso de modificación del art. 9 y de aplicación en un sentido determinado hasta que la reforma se lleve a cabo	
Galicia (BOE 10.7.2007)	Ley estatal 5/2007, de 3 de abril, de la red de parques nacionales (art. 16.2)	Acuerdo (BOE 24.1.2008) Interpretación y desarrollo reglamentario (igual que Andalucía)	
Navarra (BOE 23.7.2007)	Ley 14/2007 del Patrimonio de Navarra (arts. 15 y 16)	Presentación de recurso por presidente del Gobierno (RI 572/2008)	Pendiente de Sentencia
Canarias (BOE 19.7.2007)	Ley estatal 5/2007, de 3 de abril, de la red de parques nacionales (arts. 12.1e, 13.3, 16.2, 17.4, 23 y DA4)	Acuerdo parcial (BOE 17.01.2008) Constatación de discrepancias en algunos aspectos y compromiso de interpretación en otros (diferencias respecto Andalucía y Galicia)	
Murcia (BOE 30.7.2007)	Ley autonómica 7/2007, de 4 de abril, para la igualdad entre mujeres y hombres, y de protección contra la violencia de género (art. 60 a)	Acuerdo (BOE 8.2.2008): compromiso de derogación	
Canarias (BOE 31.7.2007)	Ley autonómica 13/2007, de 17 de mayo, de ordenación del transporte por carretera (arts. 2.1b, 6j, 7.2, 14, 19, 20, 88, 90, 91, 92.2, 93, 94, 104, 105, 106. DT3)	Acuerdo (BOE 10.3.2008) constatación de discrepancias, acuerdo de interpretación y compromiso de modificación	
Canarias (BOE 31.7.2007)	Ley autonómica 12/2007, de 24 de abril, de ordenación del transporte marítimo (art. 31.7)	Acuerdo (BOE 8.2.2008): Compromiso de reforma	

Comunidad Autónoma (1)	Discrepancia	Resultado de la negociación	Desenlace final
Canarias (BOE 10.10.2007)	Ley estatal 17/2007, de 4 de julio, por la que se modifica la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del sector eléctrico (arts. 3 y 39)	Pendiente fin negociación	
Canarias (BOE 10.10.2007)	Ley estatal 12/2007, de 2 de julio, por la que se modifica la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos (arts. 3.2b y c, 5.3, D'T20)	Pendiente fin negociación	
Canarias (BOE 10.10.2007)	Ley estatal 15/2007, de 3 de julio, de defensa de la competencia (arts. 6, 9, 11, 13, 23 y 24)	Pendiente fin negociación	
Galicia (BOE 25.10.2007)	Ley estatal 17/2007, de 4 de julio, por la que se modifica la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del sector eléctrico (arts. 3.2a y 3.3c)	Pendiente fin negociación	
Galicia (BOE 25.10.2007)	Ley estatal 12/2007, de 2 de julio, por la que se modifica la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos (arts. 3.2 c)	Pendiente negociación	
Cataluña (BOE 14.1.2008)	Ley orgánica 9/2007, de 8 de octubre, de modificación de la LOREG (art. 4)	Pendiente negociación	

(1) Fecha de publicación del acuerdo de iniciación de la negociación

(2) No consta la publicación del acuerdo inicial

La escasez de agua y el crecimiento político territorial como concausas de la «cuestión del agua» en la presente etapa de reformas estatutarias

Puede afirmarse con toda rotundidad que pocos temas entre los que son objeto del Derecho Público, concretamente del Derecho Administrativo y Constitucional, han experimentado un desbordamiento tan espectacular en tan poco tiempo. Sin duda, sería exagerado decir que hayamos pasado, en este tema, del cero al infinito, pero sí es verdad que tras muchísimos años en que el Derecho de Aguas ha estado en un segundo plano en las preocupaciones de los juristas, súbitamente ha saltado desde la trastienda del Derecho Administrativo, donde estaba un tanto eclipsado y atendido sólo por estudiosos muy contados –entre ellos el inolvidable Sebastián Martín Retortillo– hasta situarse en la vanguardia misma de cuestiones capitales de la organización del Estado. A ello han contribuido, amén del profesor citado, otros grandes especialistas bien conocidos, que han logrado poner este sector del ordenamiento en primera línea. Pero desde hace una década, o quizás menos, se ha producido una verdadera eclosión en el interés por el tema, erigido ya en un asunto central de la esfera política y constitucional, generando una producción bibliográfica que ya está empezando a ser abrumadora.

El surgimiento de este casi repentino interés no es precisamente la mejor de las señales. Ello habla por sí solo de que los problemas son graves y ello es inquietante cuando de lo que se trata es nada menos que del agua, elemento esencial para la vida. De los motivos determinantes de que el problema del agua haya llegado a tanta altura podría hacerse un largo catálogo. Pero a fin de cuentas todos esos motivos pueden reconducirse a dos causas fundamentales; la primera y principal es la escasez y degradación del elemento, causada por múltiples factores concurrentes (cambio climático, hiperconsumo, contaminación, etc.) que no es preciso detallar por consabidos; la segunda es de naturaleza muy distinta y deriva directamente del desarrollo del poder político alcanzado por las Comunidades Autónomas en los últimos años, punto este que será el que aquí nos ocupe. Podrían citarse otras grandes concausas que han multiplicado el impacto o «popularidad» del problema en el tejido político y social, tales como el tema de los trasvases, o el propio auge experimentado en los últimos años por el medio ambiente como preocupación y como encrucijada de muchas ciencias, con el agua en el centro de todo ello. Pero, a la postre, también estos focos de interés podrían quedar subsumidos en alguna de las dos grandes causas señaladas, o en las dos a la vez.

Sobre la primera de estas causas –la escasez– basta decir que en muy poco tiempo casi han desaparecido los problemas que eran propios de un «Derecho de

aguas» (obras de defensa, protección contra avenidas, forestación de márgenes, producción de energía eléctrica, pesca, navegación, desecación de marismas y lagunas) y hemos pasado a un Derecho «de la escasez» del agua (trasvases, planificación hidrológica, desalación, reutilización de aguas de vertidos, reserva de caudales ecológicos, acuíferos sobreexplotados, declaraciones de sequía, contaminación de cauces, mortandad de las especies...).

En cuanto a la segunda de las causas (el desarrollo del poder político alcanzado por las comunidades autónomas), tiene fácil explicación, si añadimos que ese crecimiento, ahora acelerado con ocasión de la nueva oleada de reformas estatutarias, se viene realizando de un modo asistemático y desordenado. Veamos este punto con mayor atención.

La Constitución montó el esquema del reparto competencial en materia de aguas sobre dos pilares: el criterio del territorio y el del interés; dos criterios de naturaleza heterogénea y, por tanto, imposibles de fundir en un criterio único. En cuanto al criterio territorial, la Constitución aplicó para las aguas (art. 149.1.22ª) la misma solución que para los ferrocarriles y carreteras, los transportes realizados por estos medios o por cable (art. 148.1.5ª), la autorización de instalaciones eléctricas (149.1.22ª), obras públicas (149.1.24ª, in fine) e incluso para la pesca, dada la existencia de aguas marítimas interiores (art. 148.1.11ª y 149.1.19ª). Lógicamente, este criterio territorial tan objetivo e inexorable por su propia naturaleza sólo es susceptible de ceder en supuestos especiales previstos en la propia Constitución, lo que ésta hace en su artículo 148.1.10ª (obras hidráulicas de interés de la Comunidad Autónoma) como más adelante veremos con mayor detenimiento.

La predominancia del criterio territorial es evidente por su mismo carácter general y la universalidad de sus contenidos y funciones frente al criterio del interés, conectado sólo con la construcción de obras hidráulicas si nos atenemos a lo que taxativamente dice la Constitución (art. 148.1.10ª). Y si esto es así porque resulta del texto constitucional, más aún lo era, si cabe, en la etapa de rodaje del sistema autonómico, cuando las instancias centrales del Estado gozaban aún de una posición muy preeminente y las comunidades autónomas se encontraban todavía en sus balbuceos organizativos y con unos medios y competencias infinitamente inferiores a los que ostentan en la actualidad, pudiendo decirse que las aguas continentales se consideraban por aquel entonces como un mundo aparte, algo sólo concerniente al Estado, que era el representante del único interés verdaderamente perceptible en aquella primera etapa: la gestión integrada de un bien demanial tan difícil de fragmentar y la procura del equilibrio y la solidaridad interterritorial.

En ese estadio incipiente del sistema autonómico no había razón alguna para cuestionar el modelo de reparto competencial creado para esta materia pese a albergar en su seno algunos puntos oscuros o discutibles que sólo el tiempo y la experiencia podrían encargarse de ir sacando a la luz. Como diremos más adelante, el reparto competencial organizado sobre la distinción entre aguas intra y supra comunitarias satisfizo por añadidura a las cuatro Comunidades de «autonomía plena» que estrenaron el sistema ya que, por puro azar, las cuatro contaban y cuentan con aguas internas de más o menos entidad. Por tanto, no se daban las condiciones para reflexionar sobre el hecho de que el criterio de reparto basa-

do en el territorio era insusceptible de aplicación por igual a todas las comunidades autónomas, o más exactamente, a la mayoría de ellas.¹

Tampoco quedó resaltado entonces el profundo desequilibrio ínsito en dicha distinción si se tiene en cuenta que la superficie ocupada por las cuencas intercomunitarias peninsulares (excluyendo el territorio de Portugal) alcanza el 87% frente al 13% correspondiente a las intracomunitarias; desproporción, pues, muy patente tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo, dada la condición secundaria e incluso marginal de muchos de estos cauces internos.

Asimismo, quedaba eclipsado quizá lo más importante. La rigidez propia del criterio territorial, aplicado a una realidad física tan heterogénea, no sólo produce desigualdad –entiéndase en términos objetivos– entre comunidades por razón de tener o no aguas intracomunitarias, sino que dentro de las supracomunitarias se producen a su vez, acusadas desigualdades entre ellas, pues mientras algunas cuencas se encuentran tan compartidas que se hacen muy patente la justificación de la titularidad de la competencia del Estado, en otras cuencas lo que destaca es precisamente la preponderancia de una comunidad autónoma concreta, con lo cual esa justificación de la presencia del Estado puede llegar si no a esfumarse del todo, sí a debilitarse notablemente hasta el punto de poner en cuestión la racionalidad del sistema tal como se encuentra diseñado.

El propio desarrollo autonómico ha propiciado que estos «agravios» potenciales o latentes estén aflorando en este momento histórico de búsqueda de nuevos equilibrios. Obviamente, ese desarrollo del sistema conlleva el crecimiento del poder político de los territorios y con él un aumento correlativo de intereses a tutelar. Dicho de otro modo, de los dos platillos de la balanza, el del criterio territorial se ha mantenido inalterado, mientras que el del interés ha venido cogiendo peso en la misma medida que las comunidades autónomas han ido acumulando competencias que de alguna manera tienen que ver con el agua (agricultura, industria, ordenación del territorio, medioambiente, turismo, etc.), de modo que el interés autonómico sobre el medio hídrico ha ido creciendo de tal forma que no se polariza ya en torno a las «obras hidráulicas de interés de la comunidad autónoma», sino que tiende a desbordarse, tornándose genérico y sumamente combativo. Si todo esto se produce, además, en una coyuntura histórica donde se viene permitiendo que cada comunidad autónoma haga una autovaloración de sus intereses en la materia y los deje plasmados en su Estatuto –planteando pulsos al sistema tradicional y generando tensiones entre comunidades autónomas–, y todo ello se haga sin más orden que el de la aparición en el BOE de la Ley Orgánica correspondiente, claro es que el problema del agua, con todos estos ingredientes, se encuentra servido.

Lo anterior no debe permitir a nadie pensar que el problema del agua lo haya traído de la mano el sistema autonómico, pero sí puede afirmarse que es el fruto

1. Quepa destacar que esta asimetría no se produce en ninguna de las otras competencias repartidas según el criterio territorial que han sido mencionados *supra* ya que todas las Comunidades Autónomas sin excepción, costeras o internas, grandes o pequeñas, tienen efectivamente la posibilidad de asumir y ejercer competencias en esos sectores, con la sola excepción de la pesca marítima, sólo referible, como es lógico, a las comunidades costeras.

de un planteamiento político y legal que no ha sido consecuente con la realidad subyacente, esto es, un modelo autonómico inercialmente vocado hacia la centrifugación y la ganancia de peso. En todo caso, es difícil dictaminar si es la política y sus razones lo que va determinado que la situación camine por derroteros cada vez más alejados del régimen constitucional y legal originario, o si ha sido el sistema legal el que por su rigidez se ha ido quedando anquilosado y sin posibilidad de reacción frente a una realidad tan dinámica y evolutiva.

La evolución de la asunción de competencias autonómicas en materia de aguas

En el primer estadio de la evolución de los estatutos de autonomía fueron aprobados los cuatro que precisamente podían aspirar al máximo techo competencial en esta materia por tratarse de territorios que entonces fueron denominados de «autonomía plena». Por consiguiente, no sólo integraron en sus Estatutos lo dispuesto en el artículo 148.1.10^a CE² sino que además pudieron incorporar todo lo que no se encontrase reservado a la competencia exclusiva del Estado en el artículo 149.1.22^a, precepto que aunque sobradamente conocido conviene recordar, dado su decisivo peso específico en el problema que tratamos. En efecto, la competencia exclusiva del Estado queda referida a la «*Legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma*».

Correspondió a tales Estatutos la función de hacer en favor de sus respectivas comunidades autónomas el vaciado o «negativo» de esa regla de reparto, basada, como se ve, en el criterio territorial; y con ello, al propio tiempo, la primera interpretación sobre el alcance de la fórmula «cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma». La interpretación «a contrario» del precepto conducía inexorablemente al concepto de aguas internas autonómicas. Como se daba la circunstancia de que las cuatro Comunidades Autónomas citadas, por ser Comunidades costeras tenían de hecho dentro de su territorio ese tipo de aguas internas, en mayor o menor medida, muy tempranamente pudo materializarse la distinción, latente en el artículo 149.1.22^a CE, entre aguas intercomunitarias e intracomunitarias. La semejanza de dichas Comunidades respecto a la existencia física en sus territorios de aguas intracomunitarias fue, sin duda, una circunstancia afortunada desde el punto de vista político pues amén de propiciar la igualación entre ellas y la satisfacción de apurar el máximo competencial posible, consolidó una distinción entre las aguas por razón del territorio que dichos Estatutos acogieron con todo énfasis, diríase que casi con fruición. Ciertamente, los cuatro Estatutos, sin excepción, reafirmaron la distinción, remarcándola en el adverbio «íntegramente» al referirse a las aguas circulantes por dentro de su territorio;³

2. «Los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma; las aguas minerales y termales».

3. El Estatuto de Cataluña hablaba de la competencia exclusiva en «aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos, cuando las aguas discurran íntegramente por Cataluña (art. 9.16). El vigente Estatuto del País Vasco, de tenor parecido, refuerza aún más la idea con la expresión «íntegramente dentro» (art. 10.11); y la misma fórmula fue la que utilizó el también vigente Estatuto de Galicia (art. 27.12 y 14).

quedando realizada más si cabe en el Estatuto de Andalucía de 1981 («cuando las aguas transcurran *únicamente* por Andalucía»).

Así quedó sellada tan precozmente esta distinción tan clave en nuestro Derecho de aguas, con independencia de que su materialización efectiva haya sido tan tardía en el tiempo; y a pesar también de que la distinción no iba a ser operativa para la mayoría de las restantes comunidades autónomas por razones simplemente geográficas.⁴ En suma, la distinción intra-supra comunitarias sólo es aplicable a menos de la mitad de las comunidades autónomas, y la pura realidad física ofrece al respecto datos objetivos elocuentes: redes de cauces intracomunitarios realmente significativos sólo existen en Cataluña, Andalucía y Galicia. Pero sobre todo hay que destacar que la distinción se impuso pese a no haber quedado nítidamente aclarada en este momento inicial cuál fuese la unidad hidrológica a tener en cuenta para hacer dicha distinción, si la cuenca entera o si los ríos, arroyos o cauces aislados.

Lo cierto es que en la primera etapa del sistema autonómico, o sea, la de los Estatutos originarios, sólo esas cuatro Comunidades contaron, en puridad, con competencias sobre «recursos y aprovechamientos hidráulicos», montados, como ha quedado dicho, sobre el criterio territorial. Las restantes Comunidades Autónomas no tuvieron otra alternativa que abordar competencias relativas a la materia hidráulica desde el soporte ofrecido por el artículo 148.1.10^a CE, éste basado, como tantas veces se ha dicho y escrito, no en el criterio de la territorialidad sino en el del interés.⁵ Así, tales Comunidades de autonomía «lenta» más, obviamente, las de «autonomía plena» antes citadas, asumieron sin excepción en sus Estatutos «competencias sobre proyectos y construcciones relativas a aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés para la Comunidad», competencias que por su carácter «aterritorial» son susceptibles de proyectarse espacialmente sobre cualquier clase de cuenca.

Este esquema elemental quedaba enriquecido con una competencia adicional que por venir nominada en el artículo 148.1.10^a fue igualmente asumida desde un principio por todas las comunidades autónomas como una especie de cláusula de

4. Es claro que, salvo los supuestos episódicos de cuencas endorreicas, la categoría de cuencas intracomunitarias no tenía razón de ser para las siete Comunidades Autónomas peninsulares no costeras como Castilla y León, La Rioja, Navarra, Aragón, Madrid, Extremadura y Castilla La Mancha, a las que había que añadir las dos insulares puesto que en ellas no opera. Y si se apura, también sería posible añadir alguna de las comunidades costeras que aunque efectivamente cuentan con pequeñas cuencas o cursos aislados que efectivamente surcan exclusivamente su territorio, son de escasa entidad e insusceptibles de prestar las utilidades, siquiera mínimas, predicables de una cuenca convencional.

5. No obstante, como ha detectado oportunamente Álvarez Fernández, M. pese al techo competencial máximo establecido por el artículo 148, los Estatutos de Aragón y Extremadura incluyeron en su redacción inicial la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma sobre las aguas subterráneas y sobre la ordenación de los recursos hidráulicos «cuando las aguas discurran íntegramente dentro del territorio autonómico». «El nuevo enfoque estatutario sobre la distribución de competencias en materia de aguas» en *RAP*, núm. 173, 2007, pág. 322. Esa anticipación, amén de irregular no deja de ser curiosa sobre todo habida cuenta el carácter interno de tales Comunidades Autónomas, sin otras aguas intracomunitarias, que sepamos, que las endorreicas de Gallocanta, en Zaragoza.

estilo: las aguas minerales y termales, que, por ejemplo, son recogidas escrupulosamente por el Estatuto del País Vasco llega a decir respecto a estas competencias que se refieren exclusivamente a su territorio que todo ello es «sin perjuicio de lo establecido en el artículo 149.1.25ª de la Constitución» (art. 10.11).⁶

Hay que resaltar como hecho sobresaliente que una vez asentado el marco normativo que queda descrito apareció en 1985 la Ley de aguas con su definición del concepto de cuenca (art. 14) en la que habían de entenderse incluidas las aguas subterráneas, así como la STC 227/1988 que dio pleno respaldo a la solución legal, como más adelante hemos de ver. Baste destacar ahora que la Ley de aguas y la Sentencia referida se encargaron de disipar cualquier duda sobre el concepto de cuenca que había que manejar y sobre la fundamental distinción entre aguas intracomunitarias e intercomunitarias, cerrando así el círculo de la hermenéutica sobre la materia.

Siendo esto así, los estatutos que fueron reformados tras los «Acuerdos autonómicos» de 28 de febrero de 1992 y que dieron lugar a las Leyes orgánicas aprobadas en marzo de 1994⁷ elevaron su cota competencial situándola en el máximo constitucionalmente permitido por el artículo 149.1.22ª CE. Esto sólo podía significar la asunción de las competencias sobre las aguas intracomunitarias, lo que dichos Estatutos reformados concretaron en la ya clásica fórmula «ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurren íntegramente por el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma». El consabido mimetismo que ha presidido nuestro sistema autonómico llega en este caso a su apoteosis, dado que seis de las comunidades que reformaron sus estatutos no tienen la condición de costeras y por ello difícilmente pueden tener cuencas intracomunitarias.

La segunda oleada de reformas, acaecida entre los años 1997 a 1999 tuvo por objeto los mismos estatutos de la primera, excepto los de Islas Baleares, Extremadura y Aragón; y en lo que concierne a las aguas, las reformas se concentraron en la asunción de las aguas subterráneas, si bien con fórmulas desiguales, como oportunamente ha señalado Álvarez Fernández, M.,⁸ algunas de ellas de un más

6. Lo que decimos a título de ejemplo bien expresivo de la enorme distancia recorrida en relación con el modo justamente inverso de asumir competencias algunos Estatutos recién reformados o en trámite de reforma desde la inercia no a depurar las competencias básicas con referencia a las del Estado, sino a hacer un «tallado» de las de éste, incorporando así más sustancia al Estatuto, cuestión ésta de gran calado que ocupa actualmente el lugar central del gran debate sobre la función de los Estatutos de Autonomía y sus límites, tema ya esbozado por la STC 327/2007 sobre el que tiene que volver el Tribunal Constitucional, concretamente con ocasión de la Sentencia que ha de dictar sobre el recurso planteado contra el Estatuto de Cataluña. Es ocioso decir que dicho tema excede del objeto al que se refieren estas páginas. Sobre esta cuestión del «vaciamiento» de competencias véase la crítica de Garrorena Morales, A. «El Derecho de Aguas ante la Reforma de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía» en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 18, 2º semestre 2006, págs. 98 y ss. y 103.

7. Fue la primera oleada de reformas de los Estatutos de Aragón, Asturias, Cantabria, Castilla La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Islas Baleares, La Rioja, Madrid y Región de Murcia

8. «El nuevo enfoque estatutario....», ob. cit. pág 323, nota 9.

que dudoso encaje con el criterio sentado por la Ley de aguas y avalado por la STC 227/1988 de que las aguas subterráneas vivas o renovables, en virtud de la unidad del ciclo hidrológico, siguen la condición de la cuenca suprayacente. Sin duda, desajustes que, aun no siendo objetivamente correctos, en aquel contexto suponían meros excesos veniales, reductibles mediante interpretaciones conformes a la Constitución, cosa que en la actualidad se torna más incierta desde el punto y hora en que algunos Estatutos –señaladamente el de Andalucía– han dado el salto cualitativo y se han situado en el plano de superar el principio de unidad de cuenca tal como quedó interpretado por la STC 227/1988. Se quiere decir que algunas previsiones estatutarias de finales de los noventa, en este caso sobre aguas subterráneas, suscitarían hoy mayores recelos que los que levantaron en su día, quizás porque se tenía entonces una mayor convicción sobre cuáles eran los límites infranqueables, con independencia de lo que dijera la norma positiva.

En resumidas cuentas, la situación de llegada tras ese segundo movimiento reformador (punto de partida a su vez de los Estatutos recién aprobados o en proceso de reforma) puede establecerse en líneas generales en el siguiente cuadro:⁹

A) Competencias del Estado en general (sin distinción entre aguas inter o intra comunitarias)

- Declaración de la demanialidad de los recursos.
- Legislación básica de su exclusiva competencia, *ex art. 149.1.CE*, tanto referida a materias generales (señaladamente, régimen jurídico de las Administraciones Públicas, regla 18^a) como a aspectos esenciales de la Administración hidráulica (unidad de gestión, tratamiento integral, economía del agua, respeto a la unidad de la cuenca hidrológica, de los sistemas hidráulicos y del ciclo hidrológico, compatibilidad de la gestión pública del agua con la ordenación del territorio, conservación y protección del medioambiente, restauración de la naturaleza); así, STC 227/1988, *Fto. Jur. 21.c*).
- Reglas relativas a la protección del demanio.
- Planificación hidrológica. Aprobación de los Planes de las cuencas intra-comunitarias.
- Realización de planes estatales de infraestructuras hidráulicas.
- Adopción de medidas para el cumplimiento de los acuerdos y convenios internacionales en materia de aguas.

9. Para un examen más detallado del reparto de competencias puede verse Embid Irujo, A., «Los nuevos estatutos de autonomía y el reparto de competencias» en *Agua y territorio*, dirig. por el autor, Thomson-Cívitas, Pamplona, 2007, págs. 13 y ss.; también en voz «Competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas», *Diccionario de Derecho de Aguas*, Iustel, Madrid, 2007. Carballeira Rivera, M^a Teresa «El reparto competencial en materia de aguas» en *Nuevo Derecho de Aguas*, coord. González-Varas, Edit. Thomson-Cívitas, Pamplona, 2007, pág. 273 y ss.

B) Competencias del Estado específicas en cuencas intercomunitarias, referidas a los recursos y a su aprovechamiento.

- Funciones legislativas, de ordenación y administrativas en general.
- Otorgamiento de concesiones referente al dominio público.
- Otorgamiento de autorizaciones (su tramitación puede quedar encomendada a las Comunidades Autónomas).
- Policía de aguas.

C) Competencias de las comunidades autónomas en general, con independencia del tipo de cuenca.

- Proyectos, construcción y explotación de aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la comunidad autónoma.
- Aguas minerales y termales

D) Competencias sobre cuencas intracomunitarias de las comunidades autónomas.

- Desarrollo de la legislación básica de Estado.
- Planificación hidrológica (su aprobación compete al Estado)
- Legislación, ordenación y administración sobre aprovechamientos de aguas públicas (con observancia de la legislación básica del Estado)
- Regulación de su organización administrativa (con los límites señalados por la STC 227/1988, Fto. Jur. 24)
- Policía demanial (con las cautelas señaladas por el Fundamento Jurídico 25 de la Sentencia citada).

Un presupuesto insoslayable: la distinción entre aguas intracomunitarias e intercomunitarias

Cualquiera que sea la postura que cada cual pueda sostener sobre el mejor modo de organizar el reparto competencial sobre las aguas, es insoslayable la distinción legal vigente entre aguas intracomunitarias y supracomunitarias. Ignorar este punto de partida sería negar lo evidente, por más que también sea verdad que ese criterio distintivo de partida tiene que ser modulado por algunas reglas adicionales, como veremos.

Sobre el principio de unidad de cuenca el Tribunal Constitucional en la Sentencia 227/1988 estima que el criterio territorial utilizado en el artículo 149.1.22ª CE para delimitar la competencia exclusiva del Estado («aguas que discurren por más de una comunidad autónoma») permite referirse al conjunto integrado de las aguas de cada cuenca que, a través de corrientes principales y subalternas, traspasan los confines del territorio de una comunidad autónoma (con lo cual la Sentencia descarta que puedan tomarse como referencia los cauces aislados). Por ello, es conforme a la Constitución la competencia exclusiva del Estado cuando se trate

de cuencas hidrográficas intercomunitarias.¹⁰ Tal criterio territorial de delimitación de competencias también es aplicable a las aguas subterráneas renovables integradas en la red de cauces confluentes en una misma cuenca. (Fto. Jur. 15 y 16).

Guste o no, la contundencia y claridad de la tesis es realmente notable. Sin embargo, paradójicamente, la concesión que la propia Sentencia hace al señalar la necesidad de añadir matizaciones a lo dicho¹¹ ha servido a algunos intérpretes

10. Abundando en la idea expresa y en el criterio de unidad de cuenca, el TC declara que: «No puede entenderse que el criterio de delimitación territorial utilizado por el legislador sea contrario a lo dispuesto en el artículo 149.1.22ª de la Constitución y los preceptos concordantes de los Estatutos de Autonomía. La expresión ‘aguas que discurren por más de una Comunidad Autónoma’ es un concepto constitucional cuyo significado debe desentrañarse atendiendo a criterios lógicos, técnicos y de experiencia. Desde el punto de vista de la lógica de la gestión administrativa, no parece lo más razonable compartimentar el régimen jurídico y la administración de las aguas de cada curso fluvial y sus afluentes en atención a los confines geográficos de cada comunidad autónoma, pues es evidente que los usos y aprovechamientos que se realicen en el territorio de una de ellas condicionan las posibilidades de utilización de los caudales de los mismos cauces, principales y accesorios, cuando atraviesan el de otras comunidades o surten a los cursos fluviales ínter comunitarios. Este condicionamiento, por lo demás, no sólo se produce aguas arriba en perjuicio de los territorios por los que una corriente desemboca en el mar, sino también aguas abajo, en posible perjuicio de los territorios donde nace o por donde transcurre, ya que la concesión de caudales implica en todo caso el respeto a los derechos preexistentes, de manera que los aprovechamientos concedidos en el tramo inferior o final de un curso pueden impedir o menoscabar las facultades de utilización de las aguas en tramos superiores... Desde un punto de vista técnico, es claro también que las aguas de una misma cuenca forman un conjunto integrado que debe ser gestionado de forma homogénea, como pone de relieve el letrado del Estado, sin que a ello oponga objeción alguna la representación del Gobierno vasco. Así lo pone de manifiesto la experiencia internacional sobre la materia... De todo ello cabe deducir que, cuando la Constitución utiliza la expresión ‘aguas que discurren’, no toma en consideración necesariamente las corrientes o cursos aislados, ni menos aún obliga a compartimentar las competencias sobre los diferentes tramos de un mismo curso fluvial. Antes bien, es lícito y razonable entender, como así lo hace la Ley impugnada, que, para delimitar las competencias exclusivas del Estado, la norma constitucional permite referirse al conjunto integrado de las aguas de cada cuenca que, a través de corrientes principales y subalternas traspasan los confines del territorio de una comunidad autónoma. A ello no se opone el hecho de que la Constitución y los estatutos de autonomía no hayan sancionado explícitamente el concepto estructural de la cuenca hidrográfica, pues en ningún caso podría atribuirse a esta omisión el sentido de que sus redactores lo han querido excluir implícitamente... No es, por tanto, inconstitucional que la Ley de aguas utilice como criterio territorial para el ejercicio de las competencias del Estado en materia de aguas continentales el de la cuenca hidrográfica que exceda de una comunidad autónoma. (Fto. Jur. 15)

11. Hay dos frases en los Fundamentos 15 y 18 que, sacadas de contexto, pueden servir para dar «base» a conclusiones ciertamente torcidas. La primera, tras afirmar la Sentencia que no es inconstitucional que la Ley de aguas utilice el criterio de la cuenca para atribuir competencias al Estado, dice seguidamente: «Ello no obstante, es claro también que no es este criterio territorial el único que debe tenerse en cuenta...»; y el Fundamento 18 arranca de este modo: «Aun cuando el criterio del territorio por el que discurren las aguas es esencial dentro del sistema de distribución de competencias que rige en esta materia, no es, sin embargo, el único aplicable al caso». Basta leer el resto de los pasajes indicados para percatarse a primera vista de que el criterio central no es intercambiable por ningún otro, aunque sí es susceptible de admitir matizaciones complementarias. En esta idea de que no pueden descontextualizarse las afirmaciones del TC en este asunto *vid.* Fanlo Loras, A., «La atribución de la Cuenca del Guadalquivir a la Comunidad Autónoma de Andalucía», en *La unidad de gestión de las cuencas hidrográficas*, cit. págs. 293 a 295.

para extraer la conclusión –abusiva, sin duda– de que son posibles otros criterios distintos al expresado por la Sentencia. Evidentemente esto no es así. Otra cosa es que pueda postularse que el Tribunal, desde otras bases jurídicas, pudiera dictar en el futuro alguna sentencia en la que declare cosa distinta a lo que ha dicho hasta ahora sobre esta cuestión. Pero lo cierto es que, hoy por hoy, se encuentra plasmada de forma categórica en el artículo 16 del Texto Refundido de la Ley de aguas,¹² que no hace sino atenerse –como recuerda la STC 227/1988– a las recomendaciones que en este sentido están contenidas en la Carta del Agua y el Plan de Acción de Mar del Plata. Así, el punto 11 de la citada Carta señala que «La Administración de los recursos hidráulicos debiera encuadrarse más bien en el marco de las cuencas naturales que en el de las fronteras administrativas y políticas».

Las modulaciones competenciales a introducir en el binomio aguas intracomunitarias e intercomunitarias

Nos referimos a continuación a las matizaciones a considerar en el sistema de reparto cimentado sobre el principio de unidad de cuenca, reconocidas por la propia STC 227/1988, y que son, ciertamente modulaciones, no adopción de modelos distintos de reparto, como acabamos de afirmar.

Hay que señalar en primer término, respecto a la competencia autonómica sobre los aprovechamientos hidráulicos en aguas intracomunitarias que, a pesar de su plenitud, no puede enervar el ejercicio de las competencias que sobre esos mismos bienes correspondan al Estado en virtud de específicas habilitaciones constitucionales, tales como la legislación básica en materia de concesiones administrativas, ex. art.149.1.18ª CE, «las bases y coordinación de la planificación económica» (art. 149.1.13ª), «la legislación básica de protección del medio ambiente» (art. 149.1.23ª), «obras públicas de interés general» (art.149.1.12ª). En ese sentido el Tribunal Constitucional señala conforme al bloque de constitucionalidad la competencia del Estado para la aprobación de los planes hidrológicos de las cuencas intracomunitarias, por considerarla una medida de coordinación.

Sentada la regla anterior, o sea, la imposibilidad de excluir la acción del Estado cuando aquél ostenta títulos transversales incidentes –aun tratándose de una competencia exclusiva de la comunidad autónoma–, análoga cuestión se plantea con la incidencia de competencias autonómicas sectoriales sobre la gestión y aprovechamiento de los recursos hídricos, sean éstos de la competencia autonómica o del Estado. Esta posibilidad de que sobre un mismo espacio físico concurren competencias de distintas Administraciones Públicas constituye una realidad admitida con naturalidad por la jurisprudencia constitucional.¹³

12. Real Decreto Legislativo 1/2001 de 20 de julio, define la cuenca hidrográfica como «la superficie de terreno cuya escorrentía superficial fluye en su totalidad a través de una serie de corrientes, ríos y eventualmente, lagos hacia el mar por una única desembocadura, estuario o delta. La cuenca hidrológica como unidad de gestión se considera indivisible». Artículo redactado por el artículo 129.6 de la Ley 62/2003 de 30 de diciembre.

13. Así, entre otras, las STC 113/1983, 77/1984, 227/1988, 149/1991, 36/1994. En este sentido, las aguas constituyen el soporte físico de una pluralidad de actividades públicas y priva-

Por ello, que el criterio del tipo de cuenca hidrográfica –intracomunitaria o supracomunitaria– sirva como base de la delimitación competencial no significa que la comunidad autónoma carezca de títulos específicos, ya sea en relación con el agua de aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la comunidad autónoma; las aguas minerales y termales o ya se trate de títulos específicos de carácter sectorial (ordenación del territorio, medio ambiente, espacios naturales, agricultura, pesca, sanidad, montes, etc.) La propia STC 227/1988 llega a afirmar que «la distribución de competencias en materia de aguas no se agota con el examen de los títulos específicos (148.1.10ª y 149.1.22ª CE y los correspondientes de los distintos estatutos), sino que, en esta materia, se produce un entrecruzamiento competencial de distintos títulos (ordenación territorial y urbanismo, agricultura, medio ambiente, espacios naturales protegidos, sanidad, montes, régimen local) que deben tenerse en consideración para delimitar correctamente el cuadro competencial global».

Para solucionar los problemas de entrecruzamiento de competencias estatales y autonómicas, a tenor de la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional¹⁴ debe acudir preferiblemente a las técnicas de colaboración interadministrativa voluntaria. Y en caso de que dichos mecanismos de cooperación no sean suficientes o resulten ineficaces, deberá darse prioridad a las competencias estatales, por cuanto bajo las mismas subyace un interés general que debe prevalecer sobre los intereses autonómicos. En suma, el Estado no puede verse privado del ejercicio de sus competencias exclusivas por la existencia de una competencia, aunque también sea exclusiva, de una comunidad autónoma. Pero, dicho lo anterior, en todo caso habrá que estar a los mecanismos de integración ya previstos por el derecho positivo (señaladamente la legislación de aguas y planes hidrológicos), llamados a coordinar la gestión de los recursos y aprovechamientos hidráulicos con dos ámbitos sectoriales tan decisivos como la planificación territorial y urbanística y la protección ambiental.

Especial alcance modulador de la clasificación de las cuencas basado en el dato territorial ex art. 149.1.22ª CE es el criterio de reparto sobre las hidráulicas, que la Constitución monta en función del interés estatal o autonómico de la obra de que se trate. Ello introduce en el sistema de reparto un criterio distinto al territorial y por tanto matiza la rigidez de la dicotomía «aguas intra y supra comunitarias». En efecto, el artículo 148.1.10ª CE cubre la asunción autonómica de competencias en materia de «proyectos, construcciones y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma, sin distinguir si esas infraestructuras se ubican en uno u otro tipo de cuencas; y en igual

das en relación con las cuales poseen competencias tanto el Estado como las comunidades autónomas (como expresamente reconoce la STC 227/1988, F J 13º).

14. En este sentido destaca, con carácter general, la STC 40/1998, de 2 de enero y, específicamente referida a la materia aguas, la STC 118/1998, de 4 de junio, que resolvió los conflictos de positivos de competencia planteados por el Gobierno del País Vasco, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y el Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria frente a diversos preceptos del RD 927/1988, de 29 de julio, por el que se aprobó el Reglamento de la Administración Pública Hidráulica y de la Planificación Hidrológica, dictado en desarrollo de los Títulos II y III de la Ley de Aguas de 1985.

sentido, la regla 4ª del propio artículo 148 se refiere a «Las obras públicas de interés de la comunidad autónoma de su propio territorio». Por lo que respecta al Estado, el artículo 149.1.24ª contempla su competencia exclusiva sobre «Obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma», lo que igualmente incide sobre el sistema territorial de reparto en materia de aguas.

Por consiguiente, el criterio del interés no es necesariamente coincidente con el criterio de la cuenca hidrográfica, de suerte que no cabe identificar obras de interés general con obras en cuencas intercomunitarias, ni obras de interés autonómico con obras en cuencas intracomunitarias.¹⁵ Lo anterior es una consecuencia inevitable del carácter esencialmente instrumental de las obras hidráulicas. En efecto, las obras hidráulicas no constituyen un fin en sí mismas, sino que su ejecución obedece siempre al desarrollo de una actividad principal. Este carácter instrumental de las obras hidráulicas determina a la postre que la competencia sobre las mismas se considere subsumida en los títulos competenciales relativos a dichas actividades principales (agricultura, protección del medio ambiente, pesca fluvial, etc.). Obviamente, la concurrencia de títulos competenciales y el consiguiente entrecruzamiento convierten la delimitación de competencias en materia de obras hidráulicas en una cuestión compleja en extremo.

En fin, según reiterada doctrina del Tribunal Constitucional recaída en relación con otros ámbitos materiales en que la Norma Fundamental apela igualmente al interés como criterio de distribución competencial, dicho parámetro no opera de modo independiente, de manera que implique un desplazamiento de otros títulos o criterios competenciales concurrentes. Por el contrario; el Tribunal Constitucional tiene sentado que se trata de criterios que operan de manera acumulativa.

Una visión del mapa hidrográfico de España desde el ángulo jurídico constitucional

Dada la utilidad puramente jurídica del análisis del mapa físico que haremos seguidamente,¹⁶ éste prescinde de considerar los territorios insulares por cuanto en esta materia no ofrecen puntos de colisión con otros territorios. Por consiguiente, el análisis que sigue sólo se refiere a las aguas superficiales peninsulares, con exclusión de los territorios de Portugal y Andorra.

15. Esta regla ha tenido traducción en diferentes pronunciamientos del Tribunal Constitucional referidos a distintos sectores. Así, en la STC 227/1988 se afirma que «al reservar [la Ley de Aguas] al Estado la competencia sobre las obras públicas de interés general no utiliza un criterio territorial de competencias semejante al que se establece en la regla 22 del mismo artículo 149.1 [recursos y aprovechamientos hidráulicos; instalaciones eléctricas], por lo que no puede excluirse a priori (...) que puedan existir obras de interés general que afecten a las aguas que discurren íntegramente por el territorio del País Vasco». Sobre la falta de paralelismo entre el criterio territorial y el del interés, *vid* Muñoz Machado, S. *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, I, 2ª edic., Edit. Iustel, págs. 716 y ss.)

16. Sus fuentes fundamentales son el «Atlas Nacional de España», Sección II, Grupo 10, «Hidrología», Dirección Gral. del Instituto Geográfico Nacional, MOPMA, 1993; Páginas web de los Organismos de cuenca, y otras fuentes informativas existentes en la red Internet.

La extensión superficial del territorio español ocupada por las cuencas peninsulares es de 483.523 km², cifra que es prácticamente coincidente con la extensión misma de dicho territorio, pues, descontados los archipiélagos, éste tiene una superficie de 492.526 km². Lógicamente, este concepto de territorio «ocupado» por las cuencas ha de ser relativizado, dados los grandes intersticios que suelen quedar entre los cauces y la escasa significación de éstos en ciertos tramos, señaladamente los de cabecera en la mayoría de los casos.

Como se apuntó al principio existe un marcado desequilibrio a favor de las cuencas intercomunitarias ya que éstas ocupan 420.058 km² (87%) frente a los 62.865 km² que corresponden a las cuencas internas (13%). Las cuencas intercomunitarias son ocho (Duero, Ebro, Tajo, Guadiana, Júcar, Segura, Guadalquivir y Miño-Limia –antes Norte I–, más las supracomunitarias integradas en la Confederación Hidrográfica del Norte, desde el río Eo hasta la frontera con Francia). Ninguna de las quince Comunidades Autónomas peninsulares queda subsumida por entero en una sola cuenca intercomunitaria, salvo Navarra, cuyo territorio sólo es bañado por el Ebro y en una gran parte de su extensión (el 89,55%); y Asturias, si se consideran los cauces integrados en la Confederación Hidrográfica del Norte como una sola cuenca.¹⁷

Son seis las Comunidades que prestan su territorio a sólo dos cuencas pero muy desigualmente, o sea, que una resulta muy principal respecto de la otra. Así, Cataluña (Ebro y Júcar);¹⁸ la Rioja (Ebro y Duero);¹⁹ Madrid (Tajo y Duero);²⁰ Región de Murcia (Segura y Guadalquivir).²¹

Cinco Comunidades Autónomas dan soporte territorial a tres cuencas. Así, Andalucía (Guadalquivir, Guadiana y Segura) con gran preponderancia del Guadalquivir (59,47% del territorio andaluz); Aragón (Júcar y Tajo) con clara primacía del territorio ocupado por el Ebro (el 88,23%); Cantabria (Norte, Ebro y Duero) con predominio claro de la cuenca Norte (76,39% del territorio cántabro); Comunidad Valenciana (Júcar, Segura y Ebro) con patente superioridad del Júcar (91,48%); Castilla y León (Duero, Ebro y Tajo) con notable supremacía del Duero (82,45%); Galicia (Miño-Limia –o Norte I–, Duero y Norte II) con patente predominio de la cuenca del Miño-Limia (45,96%).

Una Comunidad Autónoma –Extremadura– da soporte a cuatro cuencas (Duero, Tajo, Guadiana y Guadalquivir), aunque sus intereses se polarizan claramente en dos de ellas: el Guadiana (56,09% de superficie autonómica ocupada y un

17. Asturias se encuentra ocupada prácticamente en su integridad por los ríos integrados en el Plan Hidrológico Norte II aunque también se encuentra afectada en una mínima superficie (18 km²) por el Plan Norte I que es el básico de Galicia.

18. Cataluña presta el 46,78 % de su territorio a la cuenca del Ebro, mientras que el Júcar sólo se asienta en el 0,68 % del suelo autonómico.

19. Los porcentajes son en este caso aún más distantes. 99,58 % y 0,38% respectivamente,

20. 99,80% y 0,16% respectivamente.

21. 98,60% y 1,03 respectivamente. La Región de Murcia figura también en la demarcación Hidrográfica del Júcar según RD 125/2007 por el que se fija el ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas.

porcentaje de participación en la cuenca del 44,04%) y el Tajo (40% y 30,10% respectivamente).

Finalmente, es muy singular el caso de la Comunidad de Castilla-La Mancha, cuyo territorio se encuentra afectado por siete cuencas (Tajo, Guadiana, Júcar, Segura, Guadalquivir, Ebro y Duero) que pueden subdividirse en dos grupos. Las cuatro primeras con gran significación para la Comunidad, tanto por su presencia en el territorio como por la participación de la Comunidad en las aguas de las referidas cuencas.²² Las otras tres se sitúan en un plano secundario, siendo la del Guadalquivir la más significativa tanto en ocupación del territorio (5,17%) como en el porcentaje de participación de la Comunidad en la cuenca (7,13%) y el caso del Duero es realmente marginal, máxime para una Comunidad Autónoma de la envergadura de Castilla-La Mancha (la tercera en superficie después de Castilla y León y Andalucía).

En cuanto a las cuencas intracomunitarias el panorama es intensamente desigual. Si se computan las que están formalmente constituidas como tales (Mediterránea andaluza, Atlántica andaluza, Galicia costa, cuencas internas de Cataluña y los pequeños cauces intracomunitarios del País Vasco) la suma de todas ellas (62.865 km²) es incluso inferior a la cuenca del Guadalquivir (63.972 km²), dato muy a tener en cuenta para valorar en su justa medida el criterio del reparto constitucional basado en el territorio.

De todo lo anterior pueden deducirse dos grandes conclusiones, la primera es la notable fragmentación, al menos nominal, de las cuencas en conjunto. Ese conjunto queda troceado en 46 partes, generando así una concurrencia masiva de «partes interesadas» que en buen número de casos pueden ser más testimoniales que reales. La segunda conclusión tiene que ver con esto último y es la enorme heteromorfia del mapa resultante, la enorme desigualdad de sus piezas. Este panorama ciertamente dispar y un tanto caótico, debería ser objeto de simplificación, a efecto de localizar los focos donde encuentran los verdaderos conflictos de intereses. Parece claro que el modelo no debe tender a asegurar una participación «formal» de entidades que más o menos tienen que ver con la cuenca, sino una concurrencia sustancial y operativa de las partes portadoras de un interés sólido y tangible.

Profundizando en cuanto se acaba de decir, más que el dato de la extensión de los territorios autonómicos ocupados por cada cuenca (habida cuenta que en muchos casos ese dato puede no ser revelador ya que su relevancia depende en gran medida del propio tamaño de la comunidad autónoma de que se trate,²³ el factor preponderante a tener en cuenta es el porcentaje de participación que cada

22. El territorio prestado a la Cuenca del Segura es relativamente menor pero la participación de la Comunidad en dicha cuenca es muy importante (el 25,2%).

23. Valga el ejemplo: las superficies que prestan la Comunidad de Madrid al Tajo (7.983 km²) o La Rioja al Ebro (5.013 km²) no son muy importantes en términos absolutos dado que se trata de Comunidades de extensión pequeña, pero sí lo son en términos relativos, puesto que prestan a la cuenca una ocupación territorial del 99,80% y el 99,58% respectivamente. Sin embargo, la participación de dichas Comunidades en las respectivas cuencas puede considerarse de segundo orden e incluso muy modesta (el 14,04% y el 5,90 % en dichos casos).

comunidad autónoma tenga una cuenca. Y aquí es donde se detectan desigualdades muy acentuadas, en muchos casos abismales, entre unas comunidades y otras, produciéndose así una multiconcurrencia en una buena parte artificiosa que desde luego en nada favorece un mayor protagonismo en la gobernación de la cuenca de las comunidades autónomas con participación relevante en la misma. En otras palabras, la atomización existente contribuye a robustecer un tanto artificiosamente la imagen de la ingobernabilidad del objeto por las comunidades autónomas y, por tanto, la necesidad de mantener la hegemonía del Estado en todos los aspectos, desde las altas decisiones sobre la planificación hidrológica y asignación de los recursos hasta los más modestos actos administrativos de gestión ordinaria del demanio.

Como ha quedado anotado, el número global de participaciones que corresponden al conjunto de las comunidades autónomas sobre la totalidad de las cuencas intercomunitarias asciende a 46, según resulta del Real Decreto 126/2007, de 2 de febrero, por el que se regulan la composición, funcionamiento y atribuciones de los comités de autoridades competentes de las demarcaciones hidrográficas con cuencas intercomunitarias. Si tales participaciones se ordenan en función de la aportación de las comunidades en las cuencas, el porcentaje máximo lo marca la Comunidad de Castilla y León respecto a la cuenca del Duero, con una «cuota» del 98,32% cifra elevadísima que habla por sí sola del maridaje existente en este caso entre Comunidad Autónoma y Cuenca. Así, la escala continúa en orden decreciente con el 90,22% de Andalucía sobre el Guadalquivir, 76,74% de Galicia sobre Miño-Limia, 59,03% de Murcia sobre el Segura, 49,59% de la Comunidad Valenciana sobre Júcar, 49,55% de Castilla-La Mancha sobre el Guadiana, etc., y así sucesivamente hasta llegar al final de la escala donde aparecen porcentajes ínfimos que invitan a meditar seriamente sobre la racionalidad del sistema participativo implantado. Por ejemplo, el peso de la Comunidad de Madrid en la cuenca del Duero sólo alcanza el 0,02% al igual que el de La Rioja, o el de Extremadura con el 0,04%, etc. Es evidente que estas enormes diferencias entre Comunidades deben tener su justa traducción en los órganos correspondientes. Bastaría observar el Real Decreto 126/2007 citado más arriba para comprobar que esto no es así.²⁴

En síntesis, las «cuotas» de participación real en las cuencas no alcanzan el 5% en un buen número de casos (16) y si se eleva el listón considerando significativas las participaciones sólo en porcentajes superiores al 10%, resulta entonces que más de la mitad del total de participaciones caerían fuera del círculo en el que se producen las auténticas colisiones de intereses entre comunidades autónomas que concurren en una misma cuenca con «índices de participación» superiores al 10%. Aquí, se polarizarían las grandes «confrontaciones», caso, por ejemplo, de la Región de Murcia (59,03%) y Castilla-La Mancha (25,10%) sobre la cuenca del Segura; Comunidad Valenciana (49,59%), Castilla-La Mancha (36,61%) y Aragón (13,15%) sobre la cuenca del Júcar; Castilla-La Mancha (48%), Extremadura (40%) y Madrid (14,04%) sobre la cuenca del Tajo; Aragón (49,53%), Cataluña

24. El nuevo artículo 36 bis.3.b. del TRLA, para el Comité de Autoridades Competentes, asigna un representante por cada Comunidad Autónoma; o sea, que por ejemplo, en la Demarcación del Duero, la Comunidad de Castilla y León con una cuota en la cuenca del 98,32% tiene un representante, igual que la Comunidad de Madrid con una cuota del 0,02%.

(17,58%) y Navarra (10,98%) sobre al cuenca del Ebro; y alguna otra situable en la cornisa cantábrica.

Hay que señalar que de cuantas cábalas puedan hacerse desde cualquier punto de vista, siempre habrá que tener en cuenta el caso especial de La Rioja, dada la singularidad de su situación pues aunque su participación en la cuenca del Ebro sólo alcanza el 5,9% la importancia de ésta para la Comunidad es absoluta ya que ocupa la totalidad de su territorio (99,58%) por lo que desde el punto de vista puramente hidrológico puede decirse que no hay Comunidad Autónoma más identificada con el Ebro que La Rioja, tal como ocurre con la Comunidad de Madrid (99,80% de su superficie) respecto del Tajo, o la Región de Murcia (98,6%) con la cuenca del Segura.

Los nuevos estatutos de autonomía

Declaraciones de derechos, principios rectores, reivindicaciones, vetos

La profusión de declaraciones sobre el agua en el proceso actual de reformas estatutarias,²⁵ ya sea a título de derechos subjetivos o de principios rectores de la política autonómica, es bien expresiva del auge alcanzado por la preocupación sobre las aguas si comparamos esta corriente con los estatutos de autonomía originarios, donde no se hacían más alusiones a las aguas que las limitadas estrictamente a fijar las competencias. Es más, resulta llamativo el dato de que el único Estatuto que en aquel momento fundacional de las autonomías estableció una tabla de principios o de objetivos a perseguir fue el de Andalucía, a través de un artículo tan célebre, como de prolijo contenido (art. 12) en el que sin embargo no existe la menor alusión a las aguas, lo que contrasta con el nuevo Estatuto de 2007 donde existen referencias al tema en siete artículos distintos diseminados a lo largo del Estatuto.

Las declaraciones que efectúan los nuevos estatutos ya aprobados o en trámite de reforma pueden clasificarse, dejando al margen los preceptos dedicados a establecer las competencias sobre la materia, en dos grupos básicos: los de corte principal que se limitan a hacer declaraciones con efectos *ad intra* y los que tienen repercusiones *ad extra* –o al menos lo pretenden– bien en el sentido positivo de reivindicar el derecho a las aguas excedentarias de otra Comunidad Autónoma, o bien en el sentido negativo de tratar de impedir el trasvase de «sus» aguas a otros territorios.

Siguiendo el esquema anterior hay que decir que el nuevo Estatuto de Cataluña (LO 6/2006 de 19 de julio) no contiene ninguna proclamación de este tipo, no obstante su meticuloso método de asumir analíticamente las competencias sobre aguas en su artículo 117, así como en el 144 respecto a los vertidos. Tampoco

25. Es fundamental la referencia a la obra *El Derecho al Agua*, dirig. Por Embid Irujo, A. Edit. Thomson-Aranzadi, Pamplona, 2006. Para un tratamiento general del tema *vid.* Ortega Alvarez, L. «Los derechos ciudadanos en los nuevos Estatutos de Autonomía» en *Estado compuesto y derechos de los ciudadanos*, núm. 54, edit. Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2007, págs. 55 y ss.

ofrece ningún precepto de tal corte el Estatuto de Islas Baleares (LO 1/2007 de 28 de febrero). Si lo ofrece el art. 17 del Estatuto valenciano (LO 1/2006 de 10 de abril), aunque lo que verdaderamente ha resonado de este Estatuto es su reivindicación de aguas excedentes de otros territorios, como veremos.²⁶ También contiene diversas proclamaciones al respecto el nuevo Estatuto de Andalucía (LO 2/2007 de 19 de marzo); así, dentro del Capítulo de los «Derechos» y en conexión con el medio ambiente «se garantiza» este derecho mediante una adecuada protección del agua, entre otros bienes;²⁷ y también figura esta garantía entre los «Principios rectores de las políticas públicas».²⁸ También el Título VII del Estatuto ha ofrecido ocasión para insistir en la protección por parte de los poderes públicos del ciclo integral del agua (art. 197) y de la contaminación, postulando políticas que se dirijan al control de la calidad del agua, del aire y del suelo (art. 201).

Por su parte, también contiene declaraciones del estilo, al margen de la asunción de competencias, el Estatuto de Aragón (LO. 5/2007 de 20 de abril) en su artículo 19, por cierto no dentro del capítulo dedicado a los principios rectores, sino precisamente en el Capítulo I del Título I referido a los «Derechos y deberes de los aragoneses y aragonesas», si bien hay que observar que en el contenido de dicho artículo hay de todo, tanto una especie de derecho colectivo de los aragoneses, como dice su apartado 1, como un principio rector en su apartado 2, así como, en su último apartado, un precepto-blindaje frente a posibles trasvases, sobre el que volveremos enseguida.²⁹

26. «Artículo 17. 1. Se garantiza el derecho de los valencianos y valencianas a disponer del abastecimiento suficiente de agua de calidad. Igualmente, se reconoce el derecho de redistribución de los sobrantes de aguas de cuencas excedentarias atendiendo a criterios de sostenibilidad de acuerdo con la Constitución y la legislación estatal. Los ciudadanos y ciudadanas valencianos tienen derecho a gozar de una cantidad de agua de calidad, suficiente y segura, para atender a sus necesidades de consumo humano y para poder desarrollar sus actividades económicas y sociales de acuerdo con la Ley.

27. «Artículo 28. Medio ambiente. 1. Todas las personas tienen derecho a vivir en un medio ambiente equilibrado, sostenible y saludable, así como a disfrutar de los recursos naturales, del entorno y el paisaje en condiciones de igualdad, debiendo hacer un uso responsable del mismo para evitar su deterioro y conservarlo para las generaciones futuras, de acuerdo con lo que determinen las leyes. 2. Se garantiza este derecho mediante una adecuada protección de la diversidad biológica y los procesos ecológicos, el patrimonio natural, el paisaje, el agua, el aire y los recursos naturales».

28. Artículo 37. Principios rectores. 1. Los poderes de la Comunidad Autónoma orientarán sus políticas públicas a garantizar y asegurar el ejercicio de los derechos reconocidos en el Capítulo anterior y alcanzar los objetivos básicos establecidos en el artículo 10, mediante la aplicación efectiva de los siguientes principios rectores: ... 2º El respeto del medio ambiente, incluyendo el paisaje y los recursos naturales y garantizando la calidad del agua y del aire.

29. Artículo 19. Derechos en relación con el agua. 1. Los aragoneses, en el marco del desarrollo sostenible, de la participación y de la utilización eficaz y eficiente del recurso, tienen derecho a disponer del abastecimiento de agua en condiciones de cantidad y calidad suficientes para atender sus necesidades presentes y futuras, tanto para el consumo humano como para el desarrollo de actividades sociales y económicas que permitan la vertebración y el equilibrio territorial de Aragón. 2. Los poderes públicos aragoneses velarán por la conservación y mejora de los recursos hidrológicos, ríos, humedales y ecosistemas y paisajes vinculados, mediante la promoción de un uso racional del agua, la fijación de caudales ambientales apropiados y la adopción de sistemas de saneamiento y depuración de aguas adecuados.

El Estatuto de Castilla y León (LO 14/2007 de 30 de noviembre) ofrece la particularidad de que en un mismo artículo (art. 75) concentra los tres tipos de preceptos que estamos considerando: las competencias que la Comunidad Autónoma asume en la materia (apartados 1 a 4), y un apartado 5 donde quedan entremezclados tanto un principio rector («5. Es un principio rector de la acción política de la Comunidad la garantía del abastecimiento de agua en condiciones de cantidad y calidad suficientes para atender las necesidades presentes y futuras de los castellanos y leoneses») como un precepto «defensivo» frente a eventuales trasvases, que veremos seguidamente.

En cuanto a los proyectos de reforma estatutaria en marcha, hay que resaltar que el de Castilla-La Mancha, en el Capítulo relativo a las competencias dedica toda una Sección, precisamente la primera, a la «Política del Agua»; y al igual que el Estatuto de Castilla y León antes comentado, contiene los tres tipos de normas antes señalados. Así, el prolijo –y, por tanto, comprometido– artículo 96, lleva por título el contundente rótulo «El derecho al agua»;³⁰ el art. 97, con la rúbrica «La protección de los recursos hídricos», puede ser considerado dentro de la categoría de los principios rectores;³¹ y el artículo 98 cuida de poner veto a posibles trasvases, según veremos.

Por su parte el texto de la reforma del Estatuto canario proclama como objetivo básico de la Comunidad Autónoma la protección de la naturaleza y del medio ambiente, así como «la adecuada gestión del agua»...

Sobre los preceptos estatutarios con pretendida eficacia ad extra hay que hacer la simple distinción entre los que reivindican el derecho a la transferencia de aguas externas por tratarse de Comunidades deficitarias de agua y los que ponen freno a esa posibilidad aun tratándose de territorios eventualmente excedentarios. La primera postura ha sido la planteada por el Estatuto de la Comunidad Valenciana en su ya célebre artículo 17, transcrito más arriba, en el que «se reconoce el derecho de redistribución de los sobrantes de aguas de cuencas excedentarias atendiendo a criterios de sostenibilidad de acuerdo con la Constitución y la legislación estatal», precepto impugnado por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Aragón y que ha dado lugar a la controvertida y, desde luego, extensa STC 247/2007,

30. «Artículo 96. El derecho al agua. 1. Los ciudadanos de Castilla-La Mancha tienen derecho a disfrutar del agua y del desarrollo económico que procura este recurso natural, y el deber de hacer un uso responsable y sostenible del mismo. 2. Los ciudadanos de Castilla-La Mancha tienen derecho a la implantación en todos los municipios de su territorio de unos servicios adecuados de abastecimiento de agua potable y de saneamiento y depuración de las aguas residuales, en las condiciones que establezca la ley. 3. Los ciudadanos de Castilla-La Mancha tienen derecho al uso preferente de los recursos hídricos de su territorio para consumo humano, desarrollo económico e industrial, agrícola y ganadero, así como para el sostenimiento medioambiental, y para cualquier otro objetivo que forme parte del ámbito de sus intereses».

31. «Artículo 97. La protección de los recursos hídricos. 1. La Junta de Comunidades desarrollará los instrumentos necesarios para proteger el agua frente a cualquier forma de contaminación y velará por su uso sostenible y por la reserva de las masas de agua necesarias para el mantenimiento de los ecosistemas y de las especies de flora y fauna, especialmente de aquellas calificadas en situación de riesgo o en peligro de extinción. 2. Asimismo, velará para que, cualquiera que sea el uso del agua, su reintegración al ciclo hídrico se haga en las condiciones exigibles de calidad ambiental».

de 12 de diciembre,³² en la que si bien se desestima formalmente el recurso, la realidad es que el referido artículo 17 queda desactivado al entender el Tribunal –tras una secuencia de razonamientos que suscitan muchas dudas³³– que no se trata de la consagración de un derecho, sino de un principio rector cuya efectividad queda a expensas de lo que establezca la legislación, incluida la del Estado, como el propio precepto reconoce.

En la posición opuesta, es decir, defensiva, se sitúa el Estatuto de Aragón, sobre el que hay que destacar, como quedó apuntado más arriba, el apartado 3 del artículo 19 que encomienda a los poderes públicos aragoneses «*velar especialmente para evitar transferencias de aguas*»,³⁴ precepto que hay que encadenar con el 72.3 (exigencia de informe de la Comunidad para cualquier propuesta de obra pública o de trasvase) y la Disposición Adicional Quinta³⁵ en la que se exige que la planificación hidrológica concrete las asignaciones, inversiones y reservas para hacer efectivos los derechos proclamados en el artículo 19, prejuzgando que la reserva sea de 6.550 Hm³, lo que se hace con la ambigüedad precisa para que no quede claro si se trata de una imposición que se hace al Estado o de una petición o recomendación que lleva adherida el dato del volumen de agua que cinco años atrás fue estimado por las Cortes de Aragón. Sea como fuere, esa tríada de preceptos ha sido impugnada por el Gobierno de La Rioja, como detallaremos más abajo al comentar las competencias que se contemplan en el artículo 72 del Estatuto.

Por su parte, el Estatuto de Castilla y León también introduce una medida «defensiva» frente a los trasvases que hay que juzgar lógica y razonable: el dere-

32. Recurso de inconstitucionalidad núm. 7288-2006, interpuesto por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Aragón, contra el art. 20 de 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, por el que se da una nueva redacción a su art. 17.1.

33. La primera de ellas recae sobre la premisa mayor de dicho razonamiento y es la afirmación de que un Estatuto no pueda reconocer derechos subjetivos relacionados con las competencias propias de la Comunidad Autónoma; y, en cambio, si los pueda establecer si se relacionan con los derechos fundamentales e introducen variantes no contrarias a la regulación constitucional. De lo que la Sentencia deriva que no siendo el derecho al agua un derecho fundamental constitucional, el Estatuto valenciano no puede consagrarlo como un derecho subjetivo, por lo que realmente se trata de un principio rector. Y siendo así, el principio está sujeto o condicionado a lo que diga la legislación, incluida, claro está, la del Estado. La conclusión es que como el precepto remite a la legislación del Estado, ello excluye la idea de invasión competencial y, por tanto, de inconstitucionalidad.

34. «Corresponde a los poderes públicos aragoneses, en los términos que establece este Estatuto y de acuerdo con el principio de unidad de cuenca, la Constitución, la legislación estatal y la normativa comunitaria aplicables, velar especialmente para evitar transferencias de aguas de las cuencas hidrográficas de las que forma parte la Comunidad Autónoma que afecten a intereses de sostenibilidad, atendiendo a los derechos de las generaciones presentes y futuras».

35. «La planificación hidrológica concretará las asignaciones, inversiones y reservas para el cumplimiento del principio de prioridad en el aprovechamiento de los recursos hídricos de la cuenca del Ebro y de los derechos recogidos en el artículo 19 del presente Estatuto, considerando que la resolución de las Cortes de Aragón de 30 de junio de 1992 establece una reserva de agua para uso exclusivo de los aragoneses de 6.550 hm³».

cho a emitir un «informe preceptivo sobre cualquier decisión estatal que implique transferencia de aguas fuera del territorio de la Comunidad», previsión que se hace «en el marco de la legislación del Estado» (art. 75.5 *in fine*)

Mucho más contundente es la previsión contenida en el artículo 98³⁶ del proyecto de reforma del Estatuto de Castilla-La Mancha donde se encomienda a los poderes públicos de la Comunidad que velen para «evitar cualquier transferencia de aguas de las cuencas hidrográficas de las que forma parte la Comunidad Autónoma, atendiendo a criterios de sostenibilidad y de garantía de los derechos de los castellano-manchegos»; ello queda suavizado por las clásicas referencias genéricas al marco de «la Constitución, la legislación estatal y la normativa comunitaria aplicables», lo que hace que el precepto sea inane, por más que éste apele expresamente al «principio de unidad de cuenca» (*sic*) para avalar la postura de que las aguas no salgan de Castilla-La Mancha. Pero al cabo, puestos a hacer interpretaciones livianas o reductoras de lo que dicen los preceptos estatutarios que contienen extralimitaciones, podría decirse en este caso que el precepto en cuestión puede salvarse de la tacha de inconstitucionalidad porque no dice que impida las transferencias de aguas, sino que se procure que no se produzcan, que es cosa distinta. No obstante, bien se ve que el Estatuto «va en serio» y no cabe trivializar lo que dice, pues se palpa una actitud combativa –artículo 96– en el sentido de que el agua constituya el motor del desarrollo de la propia Comunidad, lo que se plasma en el postulado expresado en el Estatuto de que la Comunidad de Castilla-La Mancha ha de participar en «la adopción de decisiones de asignación o reserva de los recursos hídricos disponibles» (art. 100.1) y sobre todo la proclamación de que la Comunidad «emita un informe previo, preceptivo y determinante» (*sic!*), ante «cualquier cesión, transferencia o cualquier modo de intercambio de aguas...» (art. 100.3), –previsión que se repite en la Disposición Transitoria 2ª– precepto de constitucionalidad dudosa que habrá que ver si se consolida o no en el texto definitivo del Estatuto. Todo ello se agudiza a la vista de la citada Disposición Transitoria Segunda que propone la reducción progresiva del trasvase Tajo-Segura y su «definitiva extinción en todo caso» en 2015,³⁷ precepto contundente donde los haya, que habrá que ver qué suerte corre a su

36. «Artículo 98. La disponibilidad del recurso. 1. Corresponde a los poderes públicos de Castilla-La Mancha, en los términos del presente Estatuto de acuerdo con la Constitución, la legislación estatal y la normativa comunitaria aplicables y conforme al principio de unidad de cuenca, velar para evitar cualquier transferencia de aguas de las cuencas hidrográficas de las que forma parte la Comunidad Autónoma, atendiendo a criterios de sostenibilidad y de garantía de los derechos de los castellano-manchegos».

37. Disposición Transitoria Segunda 1. Los poderes públicos del Estado y de Castilla-La Mancha velarán para que, en cumplimiento de la Disposición Adicional primera de la Ley 11/2005 por la que se modifica el Plan Hidrológico Nacional, el volumen de agua trasvasable desde el Tajo al Segura se reduzca progresivamente a partir de la entrada en vigor del presente Estatuto hasta su definitiva extinción, que, en todo caso, se producirá en 2015, coincidiendo con el plazo establecido para el cumplimiento de los objetivos medioambientales y los plazos referidos al buen estado ecológico de las aguas superficiales establecidos por la Directiva Marco de Aguas. Se deberá garantizar que el río Tajo y los espacios ambientales asociados a la explotación del mismo disponen de agua en calidad y cantidad suficiente para alcanzar los objetivos mencionados. 2. En cumplimiento de lo dispuesto en la Disposición Adicional primera de la

paso por las Cortes Generales. La tensión que ya vienen sosteniendo ambas Comunidades Autónomas por causa del trasvase, se ha visto acrecentada en el último año por los volúmenes autorizados por el Gobierno durante el año 2007 (241,8 Hm³), así como la aprobación por las Cortes de Castilla-La Mancha de la Ley 4/2007, de 8 de marzo, de evaluación ambiental, al sujetar a informe los trasvases de agua a cielo abierto «lo que obviamente es una forma implícita pero inequívoca de aludir a los trasvases de aguas que se realizan a través del acueducto Tajo-Segura».³⁸

A la vista de este panorama de tensiones afloradas no hay reparo en decir que resulta reconfortante leer lo que dice el nuevo Estatuto de Andalucía dentro de los «objetivos básicos de la Comunidad Autónoma»: «*la adecuada gestión del agua y la solidaridad interterritorial en su uso y distribución*» (art. 10). Del mismo corte positivo es el artículo 7.1 del proyecto de reforma del Estatuto canario, que aunque referido a una interterritorialidad lógicamente de menor alcance por mor de la insularidad, declara como objetivo básico de la Comunidad exactamente lo mismo que el Estatuto de Andalucía.

Las competencias en materia de aguas en los nuevos Estatutos

Seguidamente señalamos los rasgos fundamentales de los textos estatutarios incursos en el movimiento reformador presente, tanto los ya aprobados como los que se encuentran en tramitación con un texto conocido y más o menos consolidado. No son numerosos y por ello no hay aún «masa crítica» para hacer clasificaciones horizontales –aunque algunos se parezcan entre sí– por lo que serán comentados a continuación individualmente y según el criterio puramente cro-

Ley del Plan Hidrológico Nacional que establece la sustitución progresiva de los caudales procedentes del Trasvase Tajo-Segura, los poderes públicos del Estado y de Castilla-La Mancha velarán para que éste sea el fin al que se aplique prioritariamente cualquier recurso generado en la cuenca receptora, tanto por las nuevas infraestructuras de generación de agua como por las que supongan un ahorro en la utilización de la misma; así como para que se produzca, con carácter inmediato a la entrada en vigor del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha la ordenación y reestructuración de los usos del agua, especialmente el regadío, de acuerdo a la oferta de agua disponible en la cuenca del Segura. 3. El nuevo Plan Hidrológico de la cuenca del Tajo, que deberá estar aprobado en el año 2009, fijará la dotación suficiente a las necesidades y derechos reconocidos a favor de Castilla-La Mancha por la normativa vigente en el momento de la entrada en vigor de este Estatuto, la disminución progresiva de los caudales trasvasables, así como el incremento de las reservas no trasvasables para atender las necesidades de la propia cuenca hasta la consecución de los objetivos anteriormente enunciados. 4. La Junta de Comunidades emitirá un informe preceptivo y determinante sobre cualquier propuesta de trasvase, transferencia, cesión, transacción o intercambio de agua dentro de una misma cuenca o entre cuencas que utilice infraestructuras o afecte a cauces que discurren total o parcialmente dentro del territorio de Castilla-La Mancha, reservándose el derecho de ejercer la asignación y utilización preferente de dichos recursos, para atender necesidades de la propia región.

38. Así, Garrorena Morales, A. y Gálvez Muñoz, L. y oportunas observaciones sobre la citada Ley y el sistema legal para su impugnación; *vid.* su Informe sobre la Región de Murcia, en esta misma obra. Asimismo, el Informe de Díaz Revorio, F. J. sobre la Comunidad de Castilla-La Mancha en este mismo volumen.

nológico de su aparición. Desde luego, no se trata de desgranar al detalle cada Estatuto, sino más bien descubrir la «actitud» del estatuyente en la presente encrucijada.

a) El Estatuto valenciano

Opera sobre una realidad hidrográfica caracterizada por la práctica ausencia de aguas intracomunitarias –en cualquier caso no formalizadas como tales– y la presencia dominante de la cuenca del Júcar, a gran distancia de la del Segura y a mucha más del Ebro. Desde el punto de vista jurídico lo que puede resaltarse es la enorme diferencia existente entre su incisivo artículo 17, ya comentado, objeto de la STC 247/2007, y su escueto artículo 49.16³⁹ limitado a asumir y del modo más «ortodoxo» las competencias sobre las aguas que discurren «íntegramente» dentro del territorio de la Comunidad valenciana, más una genérica referencia a las «Obras públicas que no tengan la calificación de interés general del Estado o cuya realización no afecte a otra Comunidad Autónoma» (art. 49.13^a). Por consiguiente, el Estatuto se ajusta a la situación preexistente al proceso actual de reformas, en lo que atañe al régimen de sus competencias. Si alguna reserva pueden suscitar los preceptos citados es que el artículo 49 habla de competencias «exclusivas» y ya se sabe que esto no es así aunque se trate de cuencas intracomunitarias, pero ésta es una cuestión ya muy manida que hay que superar haciendo una interpretación conforme con la Constitución, donde se encuentra implícito el respeto a las competencias concurrentes de titularidad estatal, como ya enseñó la temprana STC 37/1981, de 16 de noviembre, y otras muchas siguientes, siendo particularmente expresiva la STC 20/1988 de 18 de febrero. También se puede echar en falta una precisión sobre las «aguas subterráneas» a las que se refiere, dado que no precisa si lo hace a las subyacentes de las cuencas intracomunitarias o a las de todas las cuencas sin distinción.

b) El Estatuto de Cataluña

Desde el punto de vista puramente hidrográfico Cataluña ofrece la particularidad de que sus cuencas intercomunitarias ocupan más de la mitad de su territorio, concretamente 16.714 km² (52,34%) siendo ocupado el resto por el Ebro (46,78%) menos una pequeña porción (0,88%) ocupada por el Júcar. Su participación en la cuenca del Ebro es del 17,58%, o sea, la segunda de las nueve Comunidades concurrentes, después de Aragón.

Sobre esta realidad, el Estatuto dedica su artículo 117⁴⁰ a las competencias sobre «Agua y obras hidráulicas» con el estilo analítico característico que el texto

39. Artículo 49.1. La Generalitat tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: 16^a Aprovechamientos hidráulicos, canales y riegos, cuando las aguas discurren íntegramente dentro del territorio de la Comunitat Valenciana, instalaciones de producción, distribución y transporte de energía, siempre que este transporte no salga de su territorio y su aprovechamiento no afecte a otra Comunidad Autónoma; aguas minerales, termales y subterráneas. Todo esto sin perjuicio de lo que establece el número 25 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución Española.

40. Artículo 117. Agua y obras hidráulicas.- 1. Corresponde a la Generalitat, en materia de aguas que pertenezcan a cuencas hidrográficas intracomunitarias, la competencia exclusiva,

estatutario catalán tiene en su integridad. Contiene cinco apartados, el primero de los cuales se refiere estrictamente a las aguas intracomunitarias y que comienza con la expresión «competencia exclusiva», sobre la que cabe decir lo mismo que más arriba queda dicho sobre el Estatuto valenciano. Nada suscita el resto de este apartado referido a las aguas intracomunitarias dada la plenitud de la competencia autonómica en esta vertiente. Extraña incluso que el Estatuto no haya explicitado que la competencia autonómica incluye ante todo facultades normativas sobre «recursos y aprovechamientos hidráulicos» que es la *regula aurea* expresiva de la potestad superior en esta materia.

Los cuatro apartados siguientes contienen una serie de cuestiones diversas cuya disección requiere un espacio muy superior al aquí disponible. Estas cuestiones se refieren a las cuencas intra o supra comunitarias o comúnmente a las dos. En pro de la economía expositiva reordenaremos aquí la relación de supuestos que el precepto contiene.

No plantea problema alguno la asunción de competencias ejecutivas sobre medidas adicionales de protección y saneamiento de los recursos hídricos, en cuanto relacionados con la materia de medio ambiente de competencia autonómica según el sistema de reparto que rige esta materia.

En los restantes casos, el Estatuto incide sobre competencias que son del Estado, reivindicando para la Comunidad Autónoma algunas funciones, salvando en algunos casos la posible tacha de invasión competencial mediante alusiones expresas a actos legitimadores del Estado. Así, «en los términos establecidos por la legislación estatal» se asumen competencias ejecutivas sobre dominio público hidráulico, obras de interés general, participación en la planificación, progra-

que incluye en todo caso: a) La ordenación administrativa, la planificación y la gestión del agua superficial y subterránea, de los usos y de los aprovechamientos hidráulicos, así como de las obras hidráulicas que no estén calificadas de interés general; b) La planificación y la adopción de medidas e instrumentos específicos de gestión y protección de los recursos hídricos y de los ecosistemas acuáticos y terrestres vinculados al agua; c) Las medidas extraordinarias en caso de necesidad para garantizar el suministro de agua; d) La organización de la administración hidráulica de Cataluña, incluida la participación de los usuarios; e) La regulación y la ejecución de las actuaciones relacionadas con la concentración parcelaria y las obras de riego. 2. La Generalitat, en los términos establecidos en la legislación estatal, asume competencias ejecutivas sobre el dominio público hidráulico y las obras de interés general. En estos mismos términos le corresponde la participación en la planificación y la programación de las obras de interés general. 3. La Generalitat 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. Corresponde a la Generalitat, dentro de su ámbito territorial, la competencia ejecutiva sobre: a) La adopción de medidas adicionales de protección y saneamiento de los recursos hídricos y de los ecosistemas acuáticos; b) La ejecución y la explotación de las obras de titularidad estatal si se establece mediante convenio; c) Las facultades de policía del dominio público hidráulico atribuidas por la legislación estatal. 4. La Generalitat debe emitir un informe preceptivo para cualquier propuesta de traspase de cuencas que implique la modificación de los recursos hídricos de su ámbito territorial. 5. La Generalitat participa en la planificación hidrológica de los recursos hídricos y de los aprovechamientos hidráulicos que pasen o finalicen en Cataluña provenientes de territorios de fuera del ámbito estatal español, de acuerdo con los mecanismos que establece el Título V y participará en su ejecución en los términos previstos por la legislación estatal.

mación de las obras de interés general, facultades de policía del dominio público hidráulico, participación en la ejecución de la planificación hidrológica autonómica. Por otra parte, mediante la remisión a un posible «convenio» con el Estado se asume la ejecución y explotación de obras de interés estatal.

Sin que descendamos aquí a considerar si cae dentro de la función de un Estatuto de Autonomía realizar esas previsiones o anticipaciones sobre cuestiones que al Estado competen (la reciente STC 247/2007 parece que lo admite al reconocer que la delimitación por el Estatuto de las competencias que son propias de la Comunidad Autónoma, conlleva la delimitación de las del Estado), valga concluir sobre ellas que las referencias que se hacen al derecho del Estado o a su consentimiento pueden redimir al Estatuto de la tacha de inconstitucionalidad, sin perjuicio de la crítica que cabe hacer desde la perspectiva de la técnica legislativa. Por consiguiente, más comprometidos resultan los supuestos en que esas invocaciones al derecho del Estado no existen; no obstante, hay que distinguir en esta última hipótesis dos tipos de supuestos: aquellos donde se reivindica una participación o intervención de la Comunidad Autónoma que ya está contemplada en las normas o que serían conformes con el ordenamiento jurídico «por la propia naturaleza de las cosas» (por ejemplo: «*la Generalitat participa en la planificación hidrológica de los recursos hídricos y de los aprovechamientos hidráulicos que pasen o finalicen en Cataluña...*» (apartado 5); «*La Generalidad debe emitir un informe preceptivo para cualquier propuesta de trasvase de cuencas que implique la modificación de los recursos hídricos de ámbito territorial*» (apartado 4); y aquellos otros supuestos en que el Estatuto asume una intervención autonómica de forma incondicionada o no claramente contemplada por el derecho regulador de la competencia estatal, por ejemplo, «*La Generalitat participa en los órganos de gestión estatales de los recursos hídricos*», apartado 3, (a no ser que con esa previsión se esté tan sólo aludiendo a la participación en los organismos de cuenca estatales).

En conclusión hay que decir que el Estatuto de Cataluña ha puesto el tema de las competencias en materia de aguas en una cota superior a la que se encontraba antes del movimiento reformador, si bien es verdad que más en lo formal que en lo material, pues, salvando los escrúpulos que pueda suscitar esa forma de «vaciar» la materia competencial posible a favor de la Comunidad Autónoma, en el fondo no se aprecia que venga a alterar la línea fronteriza ya preestablecida. Podría decirse que el Estatuto de Cataluña en este punto es intenso en lo funcional y en el agotamiento de posibilidades que ya existían en potencia, pero no en lo material pues la línea fronteriza competencial con el Estado, marcada por la división intra-supra comunitaria, no ha sido movida.

c) *El Estatuto de las Islas Baleares*

La Ley Orgánica de reforma del Estatuto de esta Comunidad Autónoma, tercera de la serie de esta etapa reformista contiene lo relativo a las competencias en el punto 8 del artículo 30 dedicado a las competencias «exclusivas», y lo hace con la concisión, a la vez que con la amplitud, que es propia del territorio donde no existen otros cauces o cuencas que los internos. Con buen sentido el precepto no contiene mención alguna a las aguas «intracomunitarias» puesto que todas lo son; y basta una simple lectura de su contenido para concluir que todo cuanto en él se dice

es coherente y ajustado a derecho.⁴¹ Más extenso y descriptivo fue el RD 115/ 1995, de 27 de enero, por el que se traspasaron a Canarias las funciones y servicios en materia de recursos, aprovechamientos y obras hidráulicas.

d) El Estatuto de Andalucía

La trama hidrográfica que se asienta sobre el territorio de Andalucía está compuesta por tres cuencas intercomunitarias: las del Guadalquivir, Guadiana (que discurre por la provincia de Huelva) y Segura (que cursa por la provincia de Jaén). La participación de Andalucía en las cuencas intercomunitarias es del 90,22% (Guadalquivir), 9,44% (Segura) y 6,41% (Guadiana). Junto a ellas, una importante red de cuencas intracomunitarias: las del arco atlántico (15% del territorio andaluz)⁴² y la costa mediterránea (20,7% de dicho territorio).⁴³

No cabe duda que es preciso detenerse en el tratamiento del Guadalquivir puesto que constituye el tema que en el actual panorama de reformas estatutarias ha sido el primero en mover esa línea fronteriza a la que antes se hizo mención. La cuenca del Guadalquivir, como primera particularidad es la única intercomunitaria cuyo río principal nace y muere en el territorio de una Comunidad Autónoma (concretamente, nace en la Sierra de Cazorla (Jaén) y desemboca en Sanlúcar de Barrameda (Cádiz). Ello hace muy patente su identificación con Andalucía. También resulta elocuente al respecto que la cuenca ocupa el 65,74 del territorio y se asienta sobre todas y cada una de las ocho provincias andaluzas. Esta realidad física incontestable pone de manifiesto la esencialidad del Guadalquivir como «río de Andalucía». Ahora bien, esto que es tan cierto no permite soslayar el hecho relevante desde el punto de vista constitucional de que además de Andalucía son tres Comunidades Autónomas las que prestan su territorio para el asiento de esta cuenca: Castilla-La Mancha, Extremadura y Murcia. Pero los datos reflejan con toda evidencia el predominio del territorio andaluz, que absorbe la cuenca casi en su totalidad.

Solamente un 10% de la misma –cabeceras de afluentes por su margen derecho– discurre por territorios exteriores de la Comunidad Autónoma. Desde el punto de vista de la participación en la cuenca, corresponde a Andalucía el 90,22% de ésta;

41. «Artículo 30. Competencias exclusivas. 8. Régimen de aguas y aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos. Aguas minerales y termales. Ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos. Medidas ordinarias y extraordinarias para garantizar el suministro. Participación de los usuarios»

42. Cauces que vierten al Atlántico y cuencas andaluzas vertientes a las aguas de transición del tramo internacional del Guadiana. Mediante RD 1560/2005, de 23 de diciembre, se traspasaron las funciones y servicios que tenían encomendadas las Confederaciones Hidrográficas de los ríos Guadalete y Barbate e intercuenas entre el límite de los términos municipales de Tarifa y Algeciras y el límite con la cuenca del Guadalquivir, así como en las cuencas de los ríos Piedras, Odiel y Tinto y las intercuenas correspondientes de vertido directo al Atlántico.

43. Constituida por cauces que vierten al Mediterráneo entre los términos municipales de Tarifa y Algeciras hasta la cuenca y desembocadura del río Almanzora incluyendo la cuenca endorreica de Zafarraya. Fueron traspasadas las funciones y servicios que tenía encomendadas la Confederación Hidrográfica del Sur por RD 2130/2004, de 29 de octubre.

el 7,13% a Castilla-La Mancha; el 2,45% a Extremadura y el 0,20% a la Región de Murcia.⁴⁴

Las competencias hidráulicas en general han quedado comprendidas en el artículo 50.⁴⁵ El tratamiento del Guadalquivir fue abordado aparte desde el primer momento, como veremos. Los antecedentes parlamentarios revelan que los redactores de la proposición de reforma del Estatuto trataron de huir de la dicotomía aguas intracomunitarias-intercomunitarias, o lo que es lo mismo, trataron de eludir el criterio de la unidad de cuenca como base del reparto competencial en esta materia. Así, el apartado 1 del artículo –transcrito al pie– se formulaba de forma deliberadamente ambigua («cuando las aguas transcurran por Andalucía») para que la fórmula pudiera comprender ambos tipos de aguas o de cauces. Claro es que este planteamiento era el presupuesto lógico y congruente con la postura de los redactores del Estatuto sobre la asunción de la cuenca del Guadalquivir, máxime teniendo en cuenta que en aquel momento de la tramitación del texto de la reforma las aspiraciones andaluzas alcanzaban a la cuenca entera y no sólo a la parte de cuenca inscrita dentro del territorio andaluz, que es la solución que finalmente ha prevalecido. Pero en el seno del Congreso de los Diputados el artículo fue objeto de una incisiva enmienda del Grupo Socialista –enmienda 295– que trató de rebajar la propuesta andaluza sobre el agua, hasta el punto que permitiera lograr el consenso de todas las fuerzas políticas, señaladamente del Partido Popular cuya posición era frontalmente contraria en principio.

En suma, con la modificación sufrida por el artículo 50 a su paso por el Congreso de los Diputados, el reparto competencial –dejando al margen el tema del Guadalquivir– quedó fijado en sus términos tradicionales, por lo que básicamente toda la doctrina elaborada a raíz de la Ley de Aguas de 1985 y de la STC 227/1988, de 29 de noviembre, le cuadra perfectamente al nuevo artículo 50 del Estatuto. Lógicamente, el gran problema que ahora se suscita es el de la contradicción que plantean, por una parte, el nuevo artículo 50, ya conformado bajo el principio de unidad de cuenca, y el artículo 51, dedicado específicamente a la cuenca del Guadalquivir, que no se ajusta a dicho criterio.

44. Datos ofrecidos por la *Documentación básica del Plan Hidrológico del Guadalquivir*, editado por el MOPU.

45. Artículo 50. Agua.- 1. En materia de aguas que transcurran íntegramente por Andalucía le corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía la competencia exclusiva sobre: a) Recursos y aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos, cuando las aguas transcurran por Andalucía. Aguas subterráneas cuando su aprovechamiento no afecte a otro territorio; b) Aguas minerales y termales; c) La participación de los usuarios, la garantía del suministro, la regulación parcelaria y las obras de transformación, modernización y consolidación de regadíos y para el ahorro y uso eficiente del agua. 2. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía la competencia sobre la participación en la planificación y gestión hidrológica de aprovechamientos hidráulicos intercomunitarios, en los términos previstos en la legislación del Estado. Corresponde a la Comunidad Autónoma dentro de su ámbito territorial la competencia ejecutiva sobre adopción de medidas adicionales de protección y saneamiento de los recursos hídricos y de los ecosistemas acuáticos, ejecución y explotación de obras de titularidad estatal si se establece mediante convenio, y facultades de policía del dominio público hidráulico atribuidas por la legislación estatal

En lo que atañe a las competencias generales *ex* artículo 50, lo que puede aquí decirse no es muy distinto a lo que decimos sobre otros estatutos: proclamación de las competencias como «exclusivas», ambigüedad sobre cuáles son las aguas subterráneas cuyas competencias se asumen; y lo que ya resulta típico en estos nuevos Estatutos, o sea, las previsiones sobre participación en las competencias del Estado, amparadas en lo que establezcan las leyes, la concertación, la delegación, etc.

No referimos seguidamente a lo establecido por el Estatuto en su artículo 51 sobre la cuenca del Guadalquivir.⁴⁶ Como ha quedado apuntado, el primer texto de la propuesta de reforma ya dedicaba un artículo específico a la cuenca del Guadalquivir, si bien limitado a hacer una remisión a la Disposición Adicional Quinta que a su vez operaba la asunción directa del Guadalquivir, desde el propio Estatuto, «al amparo del artículo 150.2 de la Constitución».

Este planteamiento sufrió una profunda modificación a resultas del dictamen 72/2006, de 9 de marzo, emitido por el Pleno del Consejo Consultivo de Andalucía. El dictamen justifica la asunción por la Comunidad Autónoma de Andalucía de la cuenca del Guadalquivir y precisamente por ello viene a recomendar que la competencia se incluya en un artículo del Estatuto por derecho propio «sin necesidad de recurrir al instrumento del artículo 150.2 de la Constitución Española, ni por consiguiente, ceñidos al ámbito meramente ejecutivo ni sometidos a formas de control por parte del Estado». Por tanto, el dictamen cambió el tema de terreno y sugirió una redacción para el nuevo precepto que a la postre fue la presentada ante el Congreso de los Diputados.⁴⁷ Nuevamente resultó decisiva la enmienda núm. 295 presentada por el Grupo Parlamentario Socialista en su decidido empeño de acercar las *enconadas* posturas que se mantenían sobre el tema, brindando la redacción que a fin de cuentas ha pasado al artículo 51 del Estatuto.

Veamos seguidamente qué posturas se mantienen sobre esta controvertida cuestión. Hay que partir de la insoslayable realidad de que la cuenca del Guadalquivir es intercomunitaria con las consecuencias que ello conlleva según la interpretación legal y jurisprudencial vigente sobre el artículo 149.1.22^a; y hay que reconocer que desde estas premisas es notoria la dificultad de construir un título competencial a favor de la Comunidad Autónoma.

La solución adoptada por el Estatuto ha sido la del fraccionamiento de la cuenca, aunque en una parte relativamente reducida, fraccionamiento que comporta la ruptura del principio de unidad, al menos según lo que resulta de la situación legal

46. Artículo 51. Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir. La Comunidad Autónoma de Andalucía ostenta competencias exclusivas sobre las aguas de la Cuenca del Guadalquivir que transcurren por su territorio y no afectan a otra Comunidad Autónoma, sin perjuicio de la planificación general del ciclo hidrológico, de las normas básicas sobre protección del medio ambiente, de las obras públicas hidráulicas de interés general y de lo previsto en el artículo 149.1.22^a de la Constitución.

47. «La Comunidad Autónoma de Andalucía ostenta competencias exclusivas sobre la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir, sin perjuicio de la planificación general del ciclo hidrológico, de las normas básicas sobre protección del medio ambiente y de las obras públicas de interés general»

que hasta ahora conocemos. La cuestión estriba, por tanto, en descubrir si existe alguna posibilidad de modular tal principio sin que ello comporte su colisión con la norma establecida.

Hay que plantearse si es constitucionalmente posible acomodar el reparto competencial a las características singulares de cada cuenca, o si, por el contrario, hay que estar a un criterio general, sea éste cual fuere. No parece que lo primero sea viable pues cada comunidad autónoma, podría esgrimir su particular «hecho diferencial» en relación con cada cuenca invocando factores de diverso tipo y, por tanto, sus particulares razones para reivindicar la gobernación de las aguas. Descartada esta solución es evidente que el problema que plantea el artículo 51 del Estatuto sube de tono.

Las posturas que se mantienen sobre la solución dada por el Estatuto a la cuenca del Guadalquivir son antagónicas precisamente porque parten de premisas opuestas: unas se atienen al hecho formal de que la cuenca es supracomunitaria con todas sus consecuencias y las otras se mueven en el plano de la «injusticia» que supone que el criterio general se aplique a ciegas y rompa esa especie de simbiosis física que forman el Guadalquivir y Andalucía.

Expongamos en primer término esta última postura. Es obligado representar-la en el dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía 72/2006, de 9 de marzo. Es más, no hay que olvidar que la fórmula misma del artículo 51 fue la sugerida por dicho órgano consultivo. La cuidada estructura de su razonamiento –se comparta éste o no– le lleva finalmente a postular una conclusión resueltamente contraria a la que se sostendría con el artículo 149.1.22ª CE en la mano. Así, en primer término, parte de resaltar la envergadura de la cuenca del Guadalquivir y su estrecha vinculación con el territorio de Andalucía. Seguidamente el dictamen censura el criterio territorial a la vez que realza como más real y razonable el criterio del interés dimanante de otros títulos competenciales concurrentes. La suma de ambos razonamientos da como resultado una afirmación sumamente incisiva: «Todo lo anterior pone de manifiesto que la actual atribución competencial está llena de irracionalidad y por sí misma no salvaguarda ningún interés del Estado, pero sí impide la adecuada ordenación de las competencias de la Comunidad Autónoma» Y culmina con una fuerte conclusión final diciendo de la competencia estatal que «...no hay en ella nada que la aboque a ser intrínsecamente estatal; antes al contrario». (*sic*)

Algunos autores estiman correcta esta asunción de la cuenca del Guadalquivir por el Estatuto basándose en los datos geográficos y morfológicos de la cuenca, al igual que hizo el Consejo Consultivo andaluz. Así, se aduce la doble circunstancia de que el Guadalquivir transcurre casi íntegramente por Andalucía y que su nacimiento y desembocadura tienen lugar en territorio andaluz, lo cual empobrece mucho –se dice– el interés general del Estado sobre la Cuenca.⁴⁸ También se arguye que al haber admitido el TC la posibilidad de que el artículo 149.1.22ª pudiera haber sido objeto de otras interpretaciones distintas, el legislador estatal puede hacerlo, «bien mediante la legislación sectorial, (es decir, la Ley de Aguas),

48. Sánchez Barrilao, Juan Francisco, «Aguas y obras hidráulicas» en *Reformas estatutarias...*, direc. Balaguer Callejón, F., ob. cit., pág. 365.

o bien *mediante un Estatuto de Autonomía*»,⁴⁹ afirmación ésta sumamente incisiva y discutible.

Posiciones muy contrarias sostienen autores como Fanlo Loras en el sentido de que el artículo 51 del Estatuto andaluz es contrario al artículo 149.1.22^a CE por cuanto supone una fragmentación de la cuenca que es contrario a los «criterios lógicos, técnicos y de experiencia» esgrimidos por la STC 227/1988.⁵⁰ Por su parte, Embid Irujo pone igualmente en duda la constitucionalidad del Estatuto de Andalucía en este punto en la situación actual de la legislación y la jurisprudencia constitucional.⁵¹ Además, ambos autores coinciden en destacar la contradicción interna contenida en el precepto al remitirse finalmente a lo dispuesto en el artículo 149.1.22^a CE, lo que implica la negación de la competencia que el propio precepto enuncia, quedando así vacío de contenido.⁵² Debemos recordar, por nuestra parte, que esa mención al artículo 149.1.22^a de la Constitución fue incorporada por la tan repetida enmienda 295 del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso, con esa su finalidad de moderar o «enfriar» no pocas previsiones de las reformas surgidas del Parlamento andaluz. Pero a la postre, ese añadido ha desfigurado el precepto haciéndolo incoherente.

Desde que el artículo 51 del Estatuto empezó a gestarse, el ex presidente de la Comunidad Autónoma de Extremadura el Sr. Rodríguez Ibarra manifestó su decidida intención de interponer recurso ante el TC. Aunque el artículo 51 ha sufrido recortes durante su proceso de elaboración, como hemos visto, el Gobierno extremeño lo presentó efectivamente; y no se ha desistido del recurso pese a que el acuerdo Estado-Junta de Andalucía al que nos referiremos enseguida, parece que deja salvaguardados los intereses de la Comunidad de Extremadura.⁵³

49. Así, Caro-Patón Carmona, I., «Aguas y Cuenca del Duero» en *Derecho Público de Castilla y León*, edit. Lex Nova, Valladolid, 2008, pág. 1060 y ss.

50. Por tanto, afirma el autor, en tanto no se modifique la Constitución el concepto de cuenca hidrográfica constituye un criterio esencial de delimitación de competencias en materia de aguas, de acuerdo con la interpretación realizada por el TC, de manera que las cuencas hidrográficas intercomunitarias son competencia del Estado y las cuencas hidrográficas internas son competencia de las Comunidades Autónomas, «La atribución de la Cuenca del Guadalquivir a la Comunidad Autónoma de Andalucía», en *La unidad de gestión de las cuencas hidrográficas*, cit. págs. 295 a 304.

51. En relación con la frase «aguas de la Cuenca del Guadalquivir que transcurren por su territorio y no afectan a otra Comunidad Autónoma» señala Embid que «nos encontramos ante una disquisición de corte casi escolástico en la que, sustancialmente, lo que se le pide al lector, primero, es una creencia de que ese tipo de aguas existen y, segundo, que se puede delimitar claramente en la práctica, esa existencia». Vid. Embid Irujo, Antonio, *El Estatuto de Andalucía de 2007*, ob. cit. pág. 187. Asimismo Álvarez Fernández, Mónica, estima que el artículo 51 supone un desconocimiento del concepto de cuenca hidrográfica que enuncia el art. 16 Texto Refundido de la Ley de Aguas y sobre el que gravita todo el esquema competencial en materia de aguas. «El nuevo enfoque estatutario sobre la distribución de competencias en materia de aguas» en *Revista de Administración Pública*, núm. 173, 2007, pág. 331.

52. Embid Irujo, A., ídem, pág. 188. Fanlo Loras, ídem, pág.305.

53. Ello no ha ocurrido por una razón expresada por el nuevo presidente del gobierno extremeño que excusa de más comentarios: «el Gobierno de España debe mantener los grandes instrumentos de cohesión ya que estos son los que vertebran el territorio de un sistema tan descentralizado y los que nos hace iguales en derechos y en deberes ante la Ley»

Con el telón de fondo del debate que venimos de relatar y el recurso ante el TC pendiente de resolución, el día 12 de noviembre de 2007 fue firmado un Acuerdo elaborado por la Comisión Bilateral de Cooperación (prevista en el art. 220.2.2 del Estatuto). En virtud de tal Acuerdo, cuya efectividad se pospone para el 1º de julio de 2008, la Junta recibe la competencia sobre el Registro de Aguas, la gestión de los recursos hídricos, las concesiones de aprovechamientos, autorizaciones relativas al uso o aprovechamiento del dominio público, cesiones de agua, creación de centros de intercambio de derechos, gestión de vertidos, declaración de zonas protegidas, protección del dominio público, infraestructuras hidráulicas, y la administración de 53 embalses. El Estado retiene la gestión de cuatro embalses: Fresneda y Montoro (sitos en Castilla-La Mancha), Pintado (sito en Sevilla aunque almacena aguas procedentes de Extremadura a través del río Viar) y Jándula (embalse de Jaén cuyas aguas abastecen el polígono industrial de Puertollano en Castilla-La Mancha).

Por otra parte, el Estado mantiene su competencia para la planificación hidrológica. Ambas partes acuerdan incluir representantes propios en los órganos que puedan crearse, tanto de la Junta como del Estado, si bien se prevé que la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir siga existiendo como organismo estatal para atender esos cometidos que le quedan al Estado tras dicho acuerdo. Tras el citado acuerdo sólo queda calcular el coste de la transferencia e inventariar los medios materiales y humanos a traspasar, mediante el oportuno Real Decreto. Queda pendiente también, claro está, una pieza importante: la Sentencia Constitucional que ha de recaer.

e) El Estatuto de Aragón

Opera el Estatuto sobre una red hidrográfica perteneciente a tres cuencas (Ebro, Júcar y Tajo), bañando el Ebro el 88,23% de la superficie de la Comunidad de Aragón que a su vez participa en la mitad de dicha cuenca (49,53%), por cierto, la más extensa de España. Es la del Ebro una cuenca compleja pues se asienta sobre nueve Comunidades Autónomas y 18 provincias españolas, más dos Estados (Francia y Andorra).

El Estatuto dedica a las competencias el artículo 72,⁵⁴ dividido en tres aparta-

54. «Artículo 72. Aguas.- 1. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Aragón la competencia exclusiva en materia de aguas que discurren íntegramente por su territorio, comprendiendo dicha competencia: a) La ordenación, la planificación y la gestión de las aguas, superficiales y subterráneas, de los usos y de los aprovechamientos hidráulicos, incluida su concesión, así como de las obras hidráulicas que no estén calificadas de interés general; b) La planificación y el establecimiento de medidas e instrumentos específicos de gestión y protección de los recursos hídricos y de los ecosistemas acuáticos y terrestres vinculados al agua; c) Las medidas extraordinarias en caso de necesidad para garantizar el suministro de agua; d) La organización de la administración hidráulica de Aragón, incluida la participación de los usuarios; e) La regulación y la ejecución de las actuaciones relativas a las obras de regadío. También corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de aguas minerales y termalés, así como de proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma. 2. La Comunidad Autónoma de Aragón, en el marco de lo dispuesto en el artículo 149.1.22ª de la Constitución Española y las leyes que lo desarrollan, participará y colaborará en la planificación hidrológica y en los órganos

dos claramente diferenciables; el primero, referido a las aguas que discurran «íntegramente» por su territorio, viene presidido por el término «exclusiva» que nos resulta ya tan familiar; y también son típicas las competencias y materias que son propias de las aguas intracomunitarias. Aquí el problema radicaría en inventariar cuáles sean estas aguas en el territorio aragonés, además de la conocida cuenca endorreica de Gallocanta. Es curioso el dato de que las «obras hidráulicas de interés de la Comunidad autónoma» sólo vienen referidas a estas aguas internas, lo que no deja de ser un *lapsus* del legislador de cierta importancia.

El segundo apartado contiene una amalgama de previsiones sobre las cuencas intercomunitarias que recuerda lo dispuesto por los Estatutos catalán y andaluz. Así, en la relación de competencias que corresponden al Estado, el Estatuto, con invocación al artículo 149.1.22ª CE «y las leyes que lo desarrollan» ya prejuzga la *participación*, la *colaboración*, el *convenio*, la *atribución por la ley* y el *informe preceptivo* (éste para «cualquier propuesta de obra hidráulica o de transferencias de aguas que afecte a su territorio», apartado 3). Sobre la «ortodoxia» o no de este modo de anticiparse o prejuzgar decisiones que en última instancia competen al Estado nos remitimos a lo dicho respecto del Estatuto de Cataluña y, en definitiva, a lo que resuelva el Tribunal Constitucional precisamente en la sentencia que ha de recaer sobre el Estatuto catalán.

En cuanto al apartado 3 no puede ser más explícito el pronunciamiento de su último párrafo relativo a los trasvases: «*El Gobierno de España deberá propiciar de forma efectiva el acuerdo entre todas la Comunidades Autónomas que puedan resultar afectadas*», declaración sobre la que cabe la duda de si es un mandato, el recuerdo de un deber, o la formulación de un deseo. En cualquier caso, este apartado se conecta con el artículo 19 y la Disposición Adicional Quinta que ya consideramos en epígrafe anterior en relación con la reserva de 6.550 Hm³ para uso exclusivo de los aragoneses. Contra este trío de preceptos, el Gobierno de La Rioja interpuso recurso de inconstitucionalidad que fue admitido a trámite por Providencia de 11 de septiembre de 2007.⁵⁵

de gestión estatal de los recursos hídricos y de los aprovechamientos hidráulicos que pertenecen a cuencas hidrográficas intercomunitarias que afecten a Aragón. Asimismo, le corresponde la adopción de medidas adicionales de protección y saneamiento de los recursos hídricos y de los ecosistemas acuáticos; la ejecución y la explotación de las obras de titularidad estatal, si se establece mediante convenio, y las facultades de policía del dominio público hidráulico atribuidas por la legislación estatal, participando en la fijación del caudal ecológico. 3. En este sentido, y para la defensa de los derechos relacionados con el agua contemplados en el artículo 19, la Comunidad Autónoma emitirá un informe preceptivo para cualquier propuesta de obra hidráulica o de transferencia de aguas que afecte a su territorio. El Gobierno de España deberá propiciar de forma efectiva el acuerdo entre todas las Comunidades Autónomas que puedan resultar afectadas».

55. Como señala Fanlo Loras en el Informe sobre la Rioja en esta misma obra, el planteamiento del recurso fue informado por el Dictamen 61/2007 del Consejo Consultivo riojano, entendiendo este órgano que el Estatuto de Aragón excede de la función constitucional encomendada por el artículo 147.2 CE e invade las competencias del Estado en relación con la gestión de la cuenca del Ebro, así como afecta los intereses y competencias que tiene la Comunidad Autónoma de La Rioja sobre distintos ámbitos materiales (espacios naturales, pesca fluvial, medioambiente, agricultura, etc.). Vid asimismo el Informe de Bermejo Latre, J. en este mismo volumen.

f) El Estatuto de Castilla y León

La fórmula utilizada por el Estatuto para asumir las competencias en la materia hace especialmente conveniente recordar la configuración física de su hidrografía. Lo primero a resaltar es que Castilla y León tiene la participación más alta en una cuenca intercomunitaria de todas las españolas, con un 98,32%. Pero también participa y en proporción no despreciable en las cuencas del Ebro y del Tajo. La parte española de la cuenca del Duero se asienta en su mayor parte en Castilla-León y Galicia (Orense) aunque afecta también a otras cinco Comunidades Autónomas: Cantabria, La Rioja, Castilla-La Mancha (Guadalajara), Extremadura (Cáceres) y Madrid. El Duero nace en la propia Comunidad Autónoma –en los Picos de Urbión (provincia de Soria)– y se extiende por las nueve provincias castellano-leonesas.

El Estatuto ha adoptado una fórmula *sui generis* en su artículo 75 cuyo rótulo ya advierte de que se trata de «Competencias sobre la cuenca del Duero y las aguas de la Comunidad». Dice en su apartado 1:

«Dada la relevancia que la Cuenca del Duero tiene como elemento configurador del territorio de Castilla y León, la Comunidad Autónoma asumirá competencias de desarrollo legislativo y de ejecución en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos de las aguas de la Cuenca del Duero que tengan su nacimiento en Castilla y León y deriven a Portugal sin atravesar ninguna otra Comunidad Autónoma».

Se trata de una formulación, que para nada menciona el carácter intercomunitario de la cuenca, y que en sustancia es igual a la fórmula del artículo 51 del Estatuto de Andalucía («aguas que transcurren por su territorio y no afectan a otras comunidades autónomas»). Que dichas competencias sean «de desarrollo legislativo y ejecución», como dice el precepto, y no «exclusivas», parece un paliativo que trata de minimizar el alcance de la previsión estatutaria,⁵⁶ sobre la cual cabe decir poca cosa distinta a lo dicho –*supra*– sobre el caso del Guadalquivir.⁵⁷ Esta formulación adoptada para la cuenca del Duero es defendida con toda resolución por Caro-Patón Carmona, al afirmar que «el texto aprobado se adapta al tenor constitucional, no rompe con la unidad de cuenca, ni pone en peligro la impres-

56. Pero además, como ha señalado Álvarez Fernández, M., se parte de una previsión constitucional incorrecta ya que el título competencial derivado de artículo 149.1.22^a en ningún caso admite una concurrencia en el desarrollo de las competencias sobre los recursos y aprovechamientos hidráulicos, sino que entrarán en juego los del Estado o de la Comunidad Autónoma en virtud del ámbito por el que discurran sus aguas. «El nuevo enfoque estatutario...», cit. pág. 336. Cabe añadir por nuestra parte que si bien es cierto que el Estado ostenta competencias de carácter básico que inciden en esta materia y que por tanto serían susceptibles de ese desarrollo legislativo que el precepto estatutario menciona, el juego de esas competencias compartidas no cubriría las necesidades de normación de la materia pues tales bases se refieren a cuestiones estructurales primarias e incluso a cuestiones periféricas a la específica materia de aguas.

57. Caro-Patón Carmona, I. se para a considerar la diferencia entre las competencias sobre la cuenca del Duero y la del Guadalquivir de cara a su puesta en práctica, señalando la facilidad de la primera respecto de la segunda, cuestión en la que no podemos detenernos aquí. Vid. «Aguas y Cuenca del Duero», ob. cit. pág. 1070.

cindible solidaridad interregional» lo que argumenta entremezclando la «razón física» –sin duda poderosa en su puro contexto geográfico– con consideraciones jurídicas, algunas de difícil sustentación.⁵⁸

El apartado 2 va referido a las otras cuencas intercomunitarias distintas del Duero para las cuales sí se reclama la participación en su gestión,⁵⁹ y el apartado 3 contiene una invocación genérica al artículo 149.1.CE que, como en el caso del Estatuto de Andalucía, resulta incongruente con el hecho de que lo que hace el Estatuto es fragmentar la cuenca intercomunitaria.⁶⁰ Por último, no falta en el artículo comentado un apartado dedicado a las competencias sobre aguas intracomunitarias, aun tratándose de un territorio interior.

g) El Proyecto de Estatuto de Castilla-La Mancha

El rasgo caracterizador de esta Comunidad Autónoma en relación con el agua es que su territorio está afectado por siete cuencas intercomunitarias, lo que la sitúa con diferencia en la cabeza de las Comunidades Autónomas desde este punto de vista. No sólo es importante este dato territorial sino la alta participación que tiene en las cuencas del Guadiana, Tajo, Júcar y Segura. Aunque a gran distancia, también es significativo el porcentaje del 7,13% que tiene sobre la del Guadalquivir. En cuanto a la del Ebro y del Duero su participación es prácticamente simbólica.

Teniendo en cuenta este peculiar panorama puede decirse que, respecto del Guadiana, la confluencia más intensa de Castilla-La Mancha, hidrográficamente hablando, se produce con Extremadura. En cuanto al Tajo, la interrelación física se produce con Extremadura y con la Comunidad de Madrid; respecto al Júcar la confluencia de mayor envergadura se produce con la Región de Murcia. Dada la vieja relación entre el territorio castellano-manchego y el murciano por virtud del trasvase Tajo-Segura, valga recordar que en la cuenca del Segura participa Castilla-La Mancha en un 25% mientras que la Región de Murcia lo hace con el 59% (esta Comunidad se identifica plenamente con el Segura ya que le presta la casi totalidad de su territorio, el 98,6%; sólo un 1% de este territorio es tocado por la cuenca del Guadalquivir), lo que quiere decir que la Región de Murcia, desde el punto de vista físico-natural, nada tiene que ver con el Tajo, ni, obviamente, la cuenca del Segura.

58. Así, la autora parte de la convención de que un Estatuto de Autonomía puede llevar a cabo para una Comunidad concreta, una interpretación distinta del artículo 149.1.22ª CE; y también parte de afirmar que es correcta la nueva lectura que el nuevo Estatuto hace de dicho precepto constitucional, según la cual las competencias que se reserva el Estado son sobre las aguas que efectivamente discurren por más de una comunidad autónoma, por lo que serían autonómicas, contrario sensu, las que tienen su nacimiento en una comunidad autónoma y derivan directamente al mar. «Aguas y Cuenca del Duero», cit. pág. 1063. A pesar del meritorio esfuerzo de la autora, no nos parece que el argumento logre superar el obstáculo que supone la STC 227/1988, más arriba transcrita, y la 161/1996, de 17 de octubre.

59. En colaboración con el Estado y las demás comunidades autónomas, corresponde a la Junta de Castilla y León la participación en la gestión de las aguas pertenecientes a otras cuencas intercomunitarias que se encuentren en el territorio de Castilla y León.

60. Las competencias de los apartados anteriores se asumirán sin perjuicio de las reservadas al Estado por el artículo 149.1 de la Constitución y de la planificación hidrológica.

En cuanto a las competencias, el Estatuto contiene una regulación prolija donde vuelven a destacar las medidas frente a los trasvases ya proclamadas en el artículo 98, como más arriba quedó comentado. En lo demás, el esquema viene a ser el ya conocido, análogo al de los Estatutos de Cataluña y Andalucía. El artículo 99 queda dedicado a las competencias sobre aguas intracomunitarias –valga recordar tan sólo el carácter interno de la Comunidad de Castilla-La Mancha– y los artículos 100 a 102 a las cuencas en general, donde se produce el ya conocido «vaciado» de competencias estatales salvado con las fórmulas al uso «en los términos establecidos por la legislación estatal» o la invocación a los «convenios» con el Estado que puedan celebrarse.

De esta abigarrada panoplia de previsiones competenciales, caben ser destacadas dos notas que a nuestro juicio suponen una «vuelta de tuerca» al sistema: se acude a la figura del convenio de colaboración con la Administración central «*para gestionar los aprovechamientos de aguas presentes en su territorio*» (art. 100.5), lo que pone en cuestión la competencia del Estado sobre las cuencas intercomunitarias, amén del principio de unidad de gestión, debiendo notarse al respecto que el precepto no se está refiriendo a una participación en los órganos de gestión de las cuencas hidrográficas, sino a la realización de la gestión misma. La segunda nota apunta a la posibilidad de suscribir convenios con otras Comunidades Autónomas «para la gestión de cuencas hidrográficas donde exista presencia territorial de Castilla-La Mancha», previsión sorprendente, de difícil mantenimiento a la luz del régimen vigente de reparto competencial Estado-Comunidades Autónomas en esta materia, pero que sin embargo es sugerente como posible alternativa o modulación.

b) El proyecto de reforma del Estatuto de Canarias

Tras lo que venimos de exponer no es preciso abundar en comentarios al art. 52.11, del proyecto canario.⁶¹ Baste decir que sus previsiones tienen la amplitud y simplicidad propias de un territorio insular, como ya se indicó en relación con el archipiélago balear. Por otra parte, en cuanto a las competencias que son propias del Estado, también este Estatuto expresa la vocación de asumir competencias ejecutivas, eso sí, con la cautela ya bien conocida «en los términos establecidos por la legislación estatal».

Algunas reflexiones finales

Sobre el telón de fondo del crecimiento del poder político autonómico los nuevos Estatutos han irrumpido en escena percutiendo con fuerza en el tema del

61.«1. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia exclusiva en materia de aguas, en todas sus manifestaciones, y su captación, alumbramiento, explotación, transformación y fabricación, distribución y consumo para fines agrícolas, urbanos e industriales; aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos; regulación de recursos hidráulicos de acuerdo con las peculiaridades tradicionales canarias. 2. La Comunidad Autónoma de Canarias, en los términos establecidos en la legislación estatal, asume competencias ejecutivas sobre el dominio público hidráulico y las obras de interés general. En estos mismos términos, le corresponde la participación en la planificación y la programación de las obras de interés general».

agua y abriendo dos brechas en el sistema tradicional de reparto de competencias. De una parte, alterando lo que parecía ser tan seguro, es decir, la línea divisoria entre las aguas intracomunitarias e intercomunitarias en la que el Estado ha venido sustentando su posición con la comodidad que es propia de tan firme criterio. Han incidido sobre esa frontera los Estatutos de Andalucía y de Castilla y León. De otra parte, algunos Estatutos se posicionan respecto al destino de las aguas reivindicando algunos aguas exteriores a su territorio (caso del Estatuto valenciano, y a no dudar el futuro de la Región de Murcia) y los demás vetando o poniendo trabas a los trasvases (casos del Estatuto de Aragón y del proyecto de reforma de Castilla-La Mancha). Aquí el mimetismo está asegurado y una vez abierta la tendencia será muy raro que las futuras reformas no hagan lo propio en sus respectivos territorios o inventen otras fórmulas de análogo efecto.

Está claro que tanto uno como otro fenómeno dan de lleno en la línea de flotación de la posición del Estado en esta materia. La situación no es halagüeña y no ya por el hundimiento en sí de esa posición estatal sino porque la confrontación entre comunidades autónomas empieza a ser muy fuerte —un suceso nuevo, ciertamente— y se puede entrar en una «guerra» abierta por causa del agua sin un árbitro ya válido con poder o capacidad para ordenar, mediar o dirimir las contiendas.

Parece que todo conduce hacia ese horizonte final si convenimos que el filtro representado por las Cortes y las correspondientes Leyes orgánicas aprobatorias de los estatutos no está ofreciendo mayor obstáculo para ir engulliendo las iniciativas de reformas. Ahora bien, hay que decir que en este mismo momento nada sobre lo dicho está consolidado puesto que hay residenciadas en el Tribunal Constitucional causas muy importantes, pendientes de resolución que más o menos directamente afectarán a todos los Estatutos ya aprobados y los que se encuentran en trámite de hacerlo a corto o medio plazo. Resuelto el recurso contra el Estatuto valenciano —al que en el fondo se le «recortan los vuelos», lo cual puede ser un precedente— y pendiente el del Estatuto de Cataluña (de tanto interés a efectos generales), son fundamentales para esta materia el formulado contra el Estatuto de Andalucía (con repercusión en el de Castilla y León) por lo que atañe a la referida línea divisoria intra-supra comunitarias; y el interpuesto contra el de Aragón (con decisiva influencia para el que se prepara en Castilla-La Mancha) en lo que se refiere en esa segunda brecha a la que antes nos referimos.

En el momento presente todo está lleno de incertidumbres, pero una cosa puede decirse con rotundidad. Tanto si las Sentencias constitucionales que han de recaer son favorables a los estatutos recurridos, como si son contrarias, el Estado debe cambiar urgentemente el sistema y debería hacerlo de inmediato, sin derivar las soluciones hacia los estatutos ni echar más cargas al Tribunal Constitucional.

Es obvio que si el Tribunal Constitucional da luz verde a dos vías abiertas por los Estatutos, la posición que ha venido ocupando el Estado en esta materia quedaría desmoronada puesto que, por un lado, se impondría el fraccionamiento de las cuencas en sustitución de la unidad de las mismas y, por otro, habría sido cuestionado su poder para decidir sobre los «grandes asuntos» relativos al agua (trasvases, asignaciones, reservas, etc.), puesto que no puede considerarse una manifestación de poder precisamente la renuncia a este poder a través de una Ley orgánica). Sería ésta la conclusión de un proceso, auspiciado por el propio

Estado, de destrucción de sus títulos legitimadores para ostentar su hegemonía en las cuencas intercomunitarias. Sería, en suma, la consecuencia final de una gran contradicción a la que el Estado contribuye: asistir, por una parte, al vaciamiento de sus títulos; y por otra parte y al mismo tiempo postular de forma numantina la defensa de la unidad de cuenca y de gestión, así como las Confederaciones Hidrográficas como punto de encuentro institucional, como si nada estuviera pasando.

En el caso de que el Tribunal anulase las iniciativas que estamos considerando, supondría una torpeza histórica que el Estado pretendiera retornar, sin más, al punto de partida, tal como el esquema del reparto competencial y la organización dispuesta para ello se encontraba hace quince años. Con un sentido rabiosamente realista –dado que la situación es la que es– habría que ir a la búsqueda de un *criterium* distinto al tradicional, precisamente para que el sistema no resulte ingobernable, ya que, como se ve, ha mostrado su tendencia a la dispersión y al conflicto.⁶²

Abogar por la búsqueda de un nuevo equilibrio, de un nuevo *criterium*, implica descartar de entrada que el sistema que se implantase –cualquiera que fuese– pudiera dar entrada a las excepciones, es decir, a los tratamientos singulares que conducirían a una esquizofrenia de «hechos diferenciales» de la más diversa índole (territoriales, económicos, sociales, etc.), es decir, a la ausencia de todo criterio y a unas diferencias de trato que se adivinan inasumibles a estas alturas del desarrollo autonómico.

Desde luego, no es fácil encontrar esa nueva «receta». Pero puede ser útil para ello tener claros algunos presupuestos de partida. El primero de ellos es asumir de entrada, con toda naturalidad, que el criterio de la competencia estatal *in totum*, dotado de razón cuando en abstracto queda referido al conjunto de las grandes cuencas del territorio nacional, puede tornarse desproporcionado e incluso «lesivo» en determinados supuestos extremos –llámese cuenca del Duero, o del Guadalquivir, o de cualquiera otra en su caso– para los cuales esa regla general debe tener previstas soluciones para darles salida razonable, y no someterlos a ultranza al corsé de una regla general que carece de gran parte de su razón de ser.

El segundo de ellos exige abandonar clichés formales y uniformistas (válidos quizás para un tiempo pasado y una situación que ya no existen), localizar los verdaderos puntos neurálgicos donde se concitan los intereses de las Comunidades Autónomas en cada cuenca –ya hicimos un apunte de ello más arriba–, y darles a éstas una participación proporcionada de una manera realista y no del modo estereotipado con que están organizadas en la actualidad, según pudimos ver *supra* en el epígrafe V. Basta observar el juego de las participaciones autonómicas

62. Es lo que está ofreciendo la tozuda realidad, aunque puedan resultar perfectamente suscribibles las enérgicas llamadas de atención de Fanlo Loras, A. sobre la perplejidad que produce constatar que ni la Administración General del Estado ni las Comunidades Autónomas han sabido descubrir todas las potencialidades inherentes al modelo de las Confederaciones Hidrográficas, cuando las características de su perfil son las indicadas para los organismos gestores de cuenca en las recomendaciones y declaraciones internacionales sobre la materia. «El principio de unidad de cuenca y la configuración de la Administración del agua en los actuales procesos de reforma», en *La unidad de gestión de las cuencas...* cit. pág. 102

en los Organismos de cuenca⁶³ y sobre todo en las Demarcaciones Hidrográficas para detectar cómo la participación de Comunidades Autónomas sumamente relevantes en relación con la cuenca se diluye en la del conjunto, generando así agravios comparativos irritantes tras la fachada de una organización diseñada en apariencia de forma exquisita para dar cabida a todos los intereses.

El tercer punto de partida consiste en admitir del modo más realista que lo importante a retener por el Estado son las grandes decisiones, entendiendo por tales la legislación, la planificación hidrológica con su séquito de medidas necesarias para hacer efectivo el principio de solidaridad interterritorial consagrado en el artículo 2 de la Constitución, ello con el complemento del acervo de medidas compensatorias para la justa distribución de la riqueza. Aunque seguramente la pérdida del monopolio estatal en la gestión de los «asuntos corrientes» de carácter administrativo pueda considerarse como la pérdida de un valor estimable, no parece que hubiera que lamentarse excesivamente por ello si los pilares fundamentales del sistema quedan debidamente controlados. No parece que el sistema deba quedar cerrado a la desconcentración de competencias ejecutivas, a las fórmulas de colaboración intercomunitarias, a la coordinación estatal, quedando el Estado en todo caso en un papel subsidiario para cuando esas fórmulas de gestión se revelasen insuficientes.

Hay, como se ve, mucho que replantearse y que discurrir, pero hay pocos temas en que un esfuerzo en tal sentido esté más justificado. No es nada buena la guerra del agua; es mala para todos sin excepción y hay que poner todo el empeño para cortarla de raíz.

63. Una crítica sobre el sistema participativo en estos Organismos en Caro-Patón Carmo-
na, I, en «Agua y Cuenca del Duero», cit. pág. 1066.

EL DERECHO DE INFORMACIÓN DE LAS CCAA EN EL PROCESO DE CELEBRACIÓN DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES: EVOLUCIÓN A LA LUZ DE LA PRÁCTICA Y DE LAS RECIENTES REFORMAS DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA*

José Martín y Pérez de Nanclares

Aspectos generales: la creciente importancia de un derecho desdeñado en el pasado

El derecho de las CCAA a recibir información en relación con los tratados internacionales que celebre el Estado y resulten relevantes para aquéllas se ha dicho con razón que es una dimensión «periférica al *ius contrahendi* del Estado». ¹ En cierto sentido se podría ir más allá y afirmar que en la práctica ha sido el «hermano pobre» de la acción exterior de las comunidades autónomas. Ello se ha debido probablemente al menor brillo que despiden este derecho si es comparado con otras modalidades autonómicas de acción exterior políticamente más vistosas, como podrían ser quizá los viajes institucionales, las acciones de cooperación al desarrollo, la cooperación transfronteriza, la apertura de oficinas en el exterior, la participación en organismos internacionales o incluso la celebración de algún tipo de acuerdo (no normativo) con un Estado tercero. A diferencia de estos medios *directos* de participación en la acción exterior, el derecho de información es, junto al derecho de solicitud al Estado para que celebre un tratado internacional y el derecho a participar en las delegaciones negociadoras del Estado, uno de los clásicos medios *indirectos* de participación autonómica en esa acción exterior. Tampoco ha contribuido demasiado a su mejor utilización la inadecuada y muy heterogénea regulación normativa que este derecho encontró inicialmente en los diferentes Estatutos de Autonomía. Y, por último, ese papel secundario quizá también se haya debido en parte a que la práctica llevada a cabo por el Estado diste mucho de haber sido la óptima, tanto en su intensidad de uso como en los medios y cauces empleados.

Pero, en todo caso, parece también evidente que esta cuestión ha cobrado en los últimos tiempos una renovada vitalidad. Ello probablemente se ha debido a, al menos, dos causas bien concretas. Por un lado, se ha logrado una más homo-

* Este trabajo se inserta dentro de un proyecto más amplio financiado por el Ministerio de Educación (SEJ 2006-15523) del que el autor es su investigador principal.

1. Así se pronunciaba, por ejemplo, González Campos, J. D.: «La participación de las Comunidades Autónomas en la celebración y ejecución de los tratados internacionales», en AAVV, *Relaciones internacionales y Comunidades Autónomas*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 1990, pp. 39-57, en p. 44.

génea regulación de este derecho en los nuevos Estatutos de Autonomía que se han ido aprobando durante la última legislatura; tras la estela del referente catalán² se han ido aprobando otras reformas estatutarias en Valencia³, Islas Baleares,⁴ Andalucía,⁵ Aragón⁶ o Castilla y León⁷ que, pese a las diferencias aún existentes en algunos puntos concretos, han logrado fijar un nuevo régimen jurídico del derecho de información mucho más armónico y ambicioso.⁸ Y, por otro lado, en algunos casos concretos, ha empezado a surgir cierta controversia entre las CCAA y el Estado en la materia –un buen ejemplo sería el surgido con la Comunidad Autónoma de Canarias en 2007–⁹ que ha obligado al Gobierno del Estado a tener un mayor cuidado en el cumplimiento de un derecho que en el pasado había sido casi desdeñado. En concreto, el Senado mediante diversos mecanismos –especialmente a través del (modesto) instrumento de las mociones e interpelaciones¹⁰ o del más formal de la participación en la autorización parla-

2. Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, *BOE* núm. 172, de 20 de julio de 2006.

3. Ley Orgánica 5/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, *BOE* núm. 86, de 11 de abril de 2006.

4. Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, *BOE* núm. 52, de 1 de marzo de 2007; corrección de errores en *BOE* núm. 77, de 30 de marzo, y 173, de 20 de julio.

5. Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Autonomía para Andalucía, *BOE* núm. 68, de 20 de marzo de 2007.

6. Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, *BOE* núm. 97, de 23 de abril; corrección de errores en *BOE* núm. 294, de 8 de diciembre.

7. Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, *BOE* núm. 288, de 1 de diciembre de 2007.

8. Art. 196 Estatuto de Cataluña: art. 62.1 d) Estatuto de la Comunidad Valenciana; art. 97.2 Estatuto de Aragón; art. 102 Estatuto de Islas Baleares; y art. 68.3 Estatuto de Castilla y León.

9. En relación con el Acuerdo entre el Reino de España y el Reino de Marruecos sobre cooperación en el ámbito de la prevención de la emigración ilegal de menores no acompañados, su protección y su retorno concertado, hecho en Rabat el 6 de marzo de 2007, surgió una cierta controversia con la Comunidad de Canarias. Este Acuerdo recoge en su apartado 1.3 que la autoridad competente para su aplicación es el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales si bien, como consideró el propio Consejo de Estado, de acuerdo al reparto de competencias entre el Estado y las CCAA nos encontramos ante una competencia exclusiva de éstas últimas. Sin embargo, durante la tramitación de este Acuerdo, cuya autorización parlamentaria se hizo conforme a las previsiones del artículo 94 de la Constitución española, el Estado omitió por completo el trámite formal de audiencia previo a las CCAA que, en este caso, preveía el Estatuto de Autonomía de Canarias (derecho de información). Para ser precisos, habría que precisar también que durante la negociación del Acuerdo, el Gobierno de Canarias había estado presente en dos reuniones previas por invitación del Gobierno del Estado.

10. Ya a finales de la década de los noventa se planteó una interesante interpelación al Gobierno de otro senador de Coalición Canaria (D. Victoriano Ríos Pérez) en la que se interesaba por los propósitos del Gobierno para cumplir las previsiones que en materia de información sobre tratados internacionales recogían algunos Estatutos de Autonomía, como era el caso del canario; *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Senado, Serie I, núm. 506, de 22 de junio de 1998. De hecho, sirvió para que el Senado aprobase una moción por la que instaba al Gobierno a que «elabore y proponga a las Comunidades Autónomas un procedimiento con-

mentaria de acuerdos internacionales según el procedimiento de autorización previsto en el artículo 94 de la Constitución¹¹ ha ido dejando a la luz las «miserias» que presentaba el funcionamiento práctico del mecanismo de información y paralelamente ha ido «arrancando» también al Gobierno del Estado ciertos compromisos,¹² entre los que sin duda destaca el procedimiento fijado por el Gobierno para dar cumplimiento a este derecho de información.¹³

A la luz de todo ello, parece sensato plantearse en este momento algunas de las cuestiones jurídicas más relevantes a propósito del aludido derecho de información. Así, una vez perfilamos de forma sucinta el marco jurídico básico de la acción exterior autonómica (II) y de la más concreta participación de las CCAA en la celebración de tratados internacionales por parte del Estado (III), trataremos de analizar el proceso de superación de la anterior heterogeneidad estatutaria a través de las recientes reformas de los Estatutos de Autonomía (IV), así como las cuestiones más relevantes en la interpretación de este derecho (V). Para

creto que, con carácter general, y en aplicación del principio de cooperación, institucionalice la información a las comunidades autónomas en el proceso interno de elaboración de tratados y convenios internacionales y en las negociaciones de adhesión a los mismos en cuanto afecten a materias del específico interés de dichas comunidades, y de manera que haga posible el diálogo adecuado al efecto»; *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Senado-Pleno, Serie I, núm. 93, de 23 de junio de 1998. En el año 2000 ese mismo senador volvió a presentar una interesante interpelación al Gobierno en la que retoma la cuestión para recabar información precisa sobre el desarrollo de la cuestión que, ante la insatisfacción de algunas CCAA, genera interesantes intervenciones de otros grupos parlamentarios; *Diario de Sesiones del Senado*, Senado-Pleno, núm. 11 de 28 de junio de 2000, pp. 398-406, especialmente pp. 398-400; igualmente *Diario de Sesiones del Senado*, Senado-Pleno, núm. 12 de 12 de septiembre de 2000, pp. 424-429.

11. Esta fue la vía en la que se alegó por senadores de Coalición Canaria la violación del derecho de información recogido en su Estatuto de Autonomía en el caso ya citado del Acuerdo hispano-marroquí de 2007. En ese caso la Comisión de Asuntos Exteriores y de Cooperación del Senado emitió, a propuesta de los senadores de Coalición Canaria, un dictamen (5 de noviembre de 2007) adoptando el acuerdo de elevar al Pleno del Senado la propuesta de aplazar la autorización al Gobierno para que preste el consentimiento del Estado para obligarse por medio de ese tratado internacional por considerar que se podía haber violado el derecho de información que tiene la Comunidad de Canarias conforme a su Estatuto de Autonomía. La discusión mantenida entre los senadores del Coalición Canaria (Sr. Belda Quintana) y el resto de grupos parlamentarios (Sr. Gasòliba, Sr. Puig Olive y Sra. Guerra Guerra) dan buena muestra del problema existente; *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Senado, núm. 137, de 7 de noviembre de 2007, pp. 8653-8656.

12. Como consecuencia de la moción aprobada por el Senado en 1998 el Gobierno remitió a las CCAA una propuesta de actuación en la materia, de la que informó al Senado en enero de 1999, para que aquéllas le remitieran sus observaciones que estimasen pertinentes. Sin embargo, transcurrido más de un año las CCAA continuaban quejándose de que desconocían el grado de cumplimiento del mismo.

13. Procedimiento para información a las CCAA sobre la elaboración y negociación por España de tratados internacionales que afecten a materias de su específico interés; publicado en *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Senado, Serie I, núm. 127 de 15 de enero de 2001, pp. 20-21. El procedimiento se había fijado, en realidad, con anterioridad, pero las CCAA se había quejado en diversas ocasiones de la imposibilidad de acceso al contenido del mismo; véase, por ejemplo, la ya citada interpelación realizada por el Sr. Ríos Pérez en 2000, *Diario de Sesiones*, Senado-Pleno, núm. 11 de 28 de junio de 2000, pp. 398-406, en especial p. 402.

concluir, incluiremos unas consideraciones finales de carácter crítico y, en parte, también prospectivo (VI).

El marco jurídico general de la acción exterior de las Comunidades Autónomas: una competencia exclusiva del Estado con margen de participación para las CCAA

Al tratarse en España cualquier cuestión a propósito de acción exterior de las Comunidades Autónomas existen, a nuestro entender, tres ideas básicas iniciales que conforman el marco jurídico en que ha de desenvolverse la discusión. La primera de esas ideas motrices se concreta en que, desde la perspectiva del derecho internacional, el hecho de que los entes subestatales tengan algún tipo de participación en la acción exterior del Estado depende única y exclusivamente de la opción constitucional por la que opte cada Estado. Si la Constitución nacional en cuestión lo permite, nada en derecho internacional impide que, como manifestación del principio básico de autoorganización de cada Estado, esos entes subestatales puedan entablar relaciones con otros Estados en cuanto sujetos de derecho internacional. Dicho de otra forma, no existe obstáculo alguno de derecho internacional para que dentro de un Estado territorialmente compuesto los entes subestatales puedan concluir tratados internacionales en las materias en las que tengan competencia propia por mor de su Constitución nacional. En este sentido, el Convenio de Viena sobre derecho de los tratados entre Estados de 23 de mayo de 1969, del que España es parte, se limita a establecer en su artículo 6 de forma muy escueta que «todo Estado tiene competencia para celebrar tratados»,¹⁴ mientras que el Convenio de Viena sobre el derecho de los tratados cele-

14. De hecho, la Conferencia de Viena que elaboró este convenio realizó sus discusiones preparatorias sobre la base de un proyecto presentado por la Comisión de Derecho Internacional de Naciones Unidas que en su versión inicial (1966) preveía expresamente la capacidad de celebración de tratados internacionales por parte de los entes que formaran parte de una unión federal. En concreto, el apartado segundo del artículo 5 de este proyecto establecía que «los Estados miembros de una unión federal podrán tener capacidad para celebrar tratados si esta capacidad está admitida por la Constitución federal y dentro de los límites indicados por ésta». Este precepto fue finalmente eliminado a petición de la delegación canadiense, mas en modo alguno se incluyó en el convenio finalmente resultante ningún elemento que matizara o limitara este principio fundamental de fondo y además en absoluto lo negaba; simplemente omitió su inclusión expresa. En efecto, como ha sido afirmado por una significativa parte de la doctrina, «la supresión no se debió, en cualquier caso, a descuerdo con el contenido de la norma sino a la oportunidad de recordarla expresamente en un texto como el que se estaba elaborando»; Remiro Brotons, A.: «La actividad exterior del Estado y las Comunidades Autónomas», en Ramírez Jiménez, M. (dir.), *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Pórtico, Zaragoza, 1979, pp. 353-377, en p. 355, nota 1.

Es más, la doctrina más relevante consideró adecuada tal supresión porque, entre otras causas, la propuesta «hacía depender una cuestión, tan íntimamente vinculada con la subjetividad internacional como es la celebración de tratados internacionales, de lo que dijera un texto constitucional y esto en derecho internacional depende de otras consideraciones»; así se expresó por ejemplo Casanovas y La Rosa, O.: «La acción exterior de las Comunidades Autónomas y su participación en la celebración de tratados internacionales», en Pérez González, M. (coord.), *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*, IVAP, Oñate, 1994, pp. 43-64, en pp. 45-46.

brados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales entre sí deja la cuestión en manos de lo que establezca la propia organización internacional. De esta forma, existen constituciones de relevantes Estados federales que regulan un cierto *ius ad tractatum* de los entes subestatales, mientras que otras no lo hacen. En todo caso, no debería perderse de vista que a efectos iusinternacionales el único responsable internacional como sujeto de derecho internacional es el Estado, incluso aunque los entes subestatales tengan reconocida capacidad para celebrar tales acuerdos internacionales. Y obviamente además del requisito constitucional nacional se requerirá un reconocimiento de la capacidad internacional por parte del sujeto tercero con el que se vaya a celebrar ese acuerdo.

La segunda de las ideas motrices –en parte, consecuencia de la anterior– deriva de la regulación constitucional española, cuyo artículo 149.1.3 se limita a establecer, de forma –digámoslo suavemente– poco elaborada, que *las relaciones internacionales* son competencia exclusiva del Estado. A estas alturas no es ya necesario ahondar en las valoraciones extremadamente críticas que esta regulación ha merecido desde un principio en la doctrina española más relevante por considerarla, entre otras cosas, «lacónica y simplista», «contemplando las relaciones internacionales con lentes decimonónicas». ¹⁵ Lo realmente relevante es que, como la profesora Mangas Martín afirmó muy tempranamente, de esta desafortunada afirmación constitucional en modo alguno podía desprenderse que el Estado estuviera en posición de una competencia exclusiva ilimitada en las relaciones internacionales ya que ello conllevaría muy graves consecuencias en el sistema constitucional, en especial para el sistema autonómico que era –y sigue siendo– piedra angular del sistema constitucional español. ¹⁶ Así, hoy día resulta evidente que buena parte de las 22 materias recogidas en el listado del artículo 148 CE como susceptibles de ser asumidas por las CCAA gozan de una inevitable proyección exterior ¹⁷ y no sólo para las CCAA que tengan frontera con otro Estado, donde la afirmación sobrepasa el linde lo obvio. Por ello, el propio Tribunal Constitucional, tras algunos criticables titubeos en los primeros años de su jurisprudencia

15. Remiro Brotons, A.: *loc. cit.* («La actividad exterior...»), p. 360 *in fine*; *ib.: op. cit. (La acción exterior del Estado)*. En parecido sentido crítico, se pronunciaron también, entre otros, Jáuregui Bereciartu, G.: *Comunidades Autónomas y relaciones internacionales*, IVAP, Oñate, 1986, pp. 22 y ss; Mangas Martín, A.: «Cuestiones de Derecho Internacional Público en la Constitución española de 1978», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid* 1980, núm. 61, pp. 143-185, especialmente pp. 158-160; Muñoz Machado, S.: *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, Civitas, Madrid, 1982, vol. I, pp. 475-476 (lo mantiene en 2ª ed., Iustel, Madrid, 2007, vol. 1, pp. 630-631).

16. Mangas Martín, A.: *Derecho comunitario europeo y derecho español*, 1ª edición, Tecnos, Madrid, 1986, pp. 224 y ss. (en 2ª edición, Madrid, 1987, pp. 211 y ss.).

17. A este respecto y salvando las obvias diferencias quizá no esté de más recordar que en el ámbito de la Unión Europea el Tribunal de Justicia ha construido a partir de la conocida sentencia recaída en el asunto AETR la llamada doctrina del paralelismo o *in foro interno in foro externo*. Conforme a ella, cuanto la Comunidad Europea tenga atribuida en el orden comunitario interno una determinada competencia (*in foro interno*) la proyectará también en la dimensión externa de la actuación comunitaria en esa misma materia (*in foro externo*); Sentencia de 31 de marzo de 1971, AETR (22/70, Rec., p. 3245).

cia,¹⁸ dejó bien establecido en la pasada década de los noventa que la competencia exclusiva en materia exterior no puede servir para «subsumir en la competencia estatal toda medida dotada de una cierta incidencia exterior, por remota que sea, ya que si así fuera se produciría una reordenación del propio orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas».¹⁹ Por tanto, comprende únicamente el «núcleo duro» de las relaciones internacionales, entendiéndose por tal la representación exterior del Estado (art. 56.1 y 63.1 CE), el *ius ad tractatum* (arts. 93 y 94), la responsabilidad del Estado, la determinación de la posición española en materia exterior (art. 97 CE), así como el resto de cuestiones expresadas en el artículo 149.1 CE con una dimensión exterior propia.²⁰ Fuera de este «núcleo duro» las CCAA perfectamente pueden realizar actividades que tengan una proyección internacional siempre que resulten necesarias para el ejercicio de sus competencias (reguladas en sus respectivos Estatutos de Autonomía).²¹ En realidad, hoy día no hablamos ya de una mera posibilidad sino que es una verdadera práctica consolidada y en clara expansión.²²

Y la tercera idea básica que conforma el marco jurídico de discusión de la acción exterior de las CCAA es que, tras la adhesión de España a las Comuni-

18. Recuérdesse que bien entrada la década de los ochenta el Tribunal Constitucional mantenía una criticable jurisprudencia que sostenía que las relaciones internacionales «forman parte de las materias reservadas a la competencia exclusiva del Estado *sin limitación alguna*», STC 44/1982, de 8 de julio de 1982, FJ 4, subrayado añadido por nosotros. En parecido sentido, se volvió a pronunciar seis años más tarde en la STC 252/1988, de 20 de julio de 1988.

19. Esta contundente afirmación se realizó en la importante STC 165/1994, de 26 de mayo de 1994, (FJ 5) y se ha mantenido hasta nuestros días. Con todo, el cambio jurisprudencial ya se había intuido cuatro años antes con la STC 54/1990, de 28 de marzo de 1990 en la que ya había comenzado a distinguir entre la acción exterior propiamente dicha, correspondiente al Estado (celebración de acuerdos internacionales y responsabilidad internacional por su cumplimiento), y la función que podría quedar en manos de las comunidades autónomas (ejecución y control). La base doctrinal sobre la que el Tribunal Constitucional se pudo apoyar no era escasa. Un importante sector de la misma ya se había referido con anterioridad a ese mismo «núcleo duro»; por ejemplo, Pérez González, M.: «La acción exterior del Estado y las Autonomías: Desarrollo en la práctica estatutaria», en *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz* 1986, p. 265.

20. Ejemplos palmarios de ello son por ejemplo las cuestiones relativas a la nacionalidad, la inmigración, la emigración, la extranjería y el derecho de asilo; el régimen aduanero y arancelario, así como el comercio exterior; el sistema monetario; la sanidad exterior; el transporte aéreo, el control del espacio aéreo y la matriculación de aeronaves (art. 149.1 apdos. 2, 10, 11, 16 y 20 CE).

21. Cfr., entre otros, Sobrino Heredia, M.: *La acción exterior de las Comunidades Autónomas. Especial referencia a Galicia*, Fundación Galicia-Europa, 2001, p. 29.

22. Para acercarse al ya amplio listado de actuaciones que en materia exterior han emprendido las diversas CCAA puede verse *in extenso*, entre otros, Fernández de Casadevante Romaní, C.: *La acción exterior de las Comunidades Autónomas—Balance de una práctica consolidada*, Dilex-Universidad Rey Juan Carlos, Madrid, 2001, pp. 215-777; Colino, C.: *La acción internacional de las comunidades autónomas y su participación en la política exterior española*, Observatorio de Política Exterior, Fundación Alternativas, Documento de Trabajo 10/2007, Madrid, 2007.

dades Europeas en 1986, resulta absolutamente imprescindible diferenciar claramente entre las relaciones exteriores en sentido propio y la acción de las CCAA en materia comunitaria.²³ En este sentido, el Tribunal Constitucional ha establecido con toda rotundidad que «cuando España actúa en el ámbito de las Comunidades Europeas lo está haciendo en una estructura jurídica que es muy distinta de la tradicional de las relaciones internacionales, pues el desarrollo del proceso de integración europea ha venido a crear un orden jurídico, el comunitario, que para el conjunto de los Estados componentes de las Comunidades Europeas *puede considerarse a ciertos efectos como el interno*».²⁴ Por ello precisamente la propia Constitución prevé un precepto *ad hoc*, el artículo 93 CE, que el Tribunal Constitucional ha considerado que no es sólo un mecanismo «orgánico-procedimental» para encauzar la adhesión a las Comunidades Europeas —como, por cierto, sostuvo con incomprensible perseverancia durante demasiado tiempo—,²⁵ sino que, como finalmente ha aceptado en la trascendente Declaración 1/2004 a propósito del Tratado por el que se establecía una Constitución europea,²⁶ contiene también «una *dimensión sustantiva o material* que no cabe ignorar».²⁷ Incluye, pues, una «dimensión material» y por lo que aquí nos interesa exige, por tanto, diferenciar claramente la dimensión europea de la dimensión exterior en cualquier análisis que se haga de la capacidad de actuación exterior por parte de las CCAA. La actuación de éstas ante la Unión Europea ya no es acción exterior propiamente dicha y reclama obviamente una más intensa par-

23. Esta cuestión la hemos tratado con mayor detalle en Martín y Pérez de Nanclares, J. y López Castillo, A.: «Droit de l'UE et Constitutions nationales (Espagne)», *XX Congrès de la FIDE*, Londres, 2002, pp. 313-386.

24. STC 165/1994, de 26 de junio de 1994. Cursiva añadida por nosotros.

25. Esta posición del Tribunal Constitucional había sido duramente criticada por un importante sector de la doctrina. Véase, por todos, Mangas Martín, A.: «La Declaración del Tribunal Constitucional sobre el artículo 13.2 de la Constitución (derecho de sufragio pasivo de los extranjeros): una reforma constitucional innecesaria o insuficiente», *Revista Española de Derecho Internacional* 1992, 2, pp. 381-393; *ib.*: «Quelques réflexions sur la jurisprudence constitutionnelle espagnole et le droit communautaire», en AAVV, *Mélanges en hommage à Jean-Victor Louis*, ULB, Bruselas, 2003, vol. I, pp. 227-287.

26. Declaración 1/2004, de 13 de diciembre de 2004. Contiene, con todo, tres votos particulares que siguen aferrados a una concepción formalista del artículo 93 TCE que en la actualidad resulta ya difícilmente sostenible. Para analizar *in extenso* esta declaración nos remitimos a nuestro trabajo «Hacia una nueva concepción del artículo 93 de la Constitución: Comentario a la Declaración 1/2004 del Tribunal Constitucional», *Revista Española de Derecho Internacional* 2005, núm. 57, pp. 799-818.

27. FJ 2. Cursiva añadida. El Tribunal Constitucional estableció también que »[c]omo se deriva del mecanismo contenido en el propio precepto constitucional, tampoco cabe ignorar la necesidad de proporcionar a los organismos internacionales en cuyo favor se ha cedido el ejercicio de las competencias los instrumentos indispensables para garantizar el cumplimiento del Derecho por ellos creado, función que sólo puede verse obstaculizada por un entendimiento inadecuado de citado precepto constitucional y de su sustancia integracionista. De ahí que sea imprescindible una interpretación que atienda a la insoslayable dimensión de integración comunitaria que el precepto constitucional comporta« (FJ 2).

De esta manera, el artículo 93 «opera como bisagra mediante la cual la Constitución misma da entrada en nuestro sistema constitucional a otros ordenamientos jurídicos a través de la cesión del ejercicio de competencias».

ticipación de las mismas, tanto en el proceso de formación de la voluntad comunitaria comunitario como en los mecanismos de participación directa.²⁸ De ahí que, por ejemplo, los nuevos Estatutos de Autonomía aprobados durante la última legislatura también hayan optado por diferenciar claramente en su regulación entre el ámbito europeo y la acción exterior en sentido propio. Por tanto, en este trabajo prescindiremos totalmente de la dimensión comunitaria europea y nos circunscribiremos tan sólo a la acción exterior propiamente dicha y más concretamente a una de las cuestiones propias del ámbito central de las relaciones internacionales del Estado, a saber, el *treaty making power*. Así, una vez tratemos los aspectos que más interesan de la participación de las CCAA en los procesos de celebración de tratados internacionales, nos concentraremos ya directamente en una de las manifestaciones típicas de esa participación, cual es el derecho de información.

La participación de las CCAA en los procesos de celebración de tratados internacionales: variedad de posibilidades y heterogeneidad normativa

En efecto, como ya se ha apuntado, la capacidad para celebrar tratados internacionales (*ius ad tractatum*) constituye uno de los elementos centrales del ya citado «núcleo duro» de la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales. Por tanto, a la vista de lo formulado en el artículo 149.1.3 CE y de la interpretación del Tribunal Constitucional,²⁹ parece evidente que en el marco constitucional español no cabe reconocer a las CCAA un derecho a celebrar acuerdos internacionales. Recuértese, a mayor abundamiento, que tal posibilidad fue planteada expresamente en el proceso de elaboración de la Constitución española a través de una enmienda y fue rechazada de manera contundente.³⁰ Por tanto, el *treaty making power* es una facultad que corresponde

28. No es momento de detenerse en esta sede sobre las importantes consecuencias que esta afirmación tiene para las CCAA ni en las deficiencias que todavía presenta en la actualidad el sistema de participación de las CCAA en los temas europeos, pese a los importantes avances experimentados en los últimos años. Estas cuestiones las hemos analizado ya con cierto detenimiento en trabajos anteriores; véase, por ejemplo, «Las Comunidades Autónomas y Unión Europea: hacia una mejora de la participación directa de las Comunidades Autónomas en el proceso decisorio comunitario», *Revista Española de Derecho Comunitario* 2005, núm. 22, pp. 759-802.

29. En este sentido, continúa siendo esencial la sentencia que dictó el Tribunal Constitucional en 1989 considerando inconstitucional el «comunicado de colaboración» que en materia de medio ambiente había celebrado el Gobierno gallego con el Gobierno de Dinamarca, STC 137/ 1989, de 20 de julio. Acaso tan importante como la sentencia propiamente dicha, haya sido el voto particular que la acompaña en el que los cuatro magistrados que lo suscribieron se decantaban por un concepción flexible de la competencia del Estado en materia de relaciones exteriores que rompiera con la con la visión rígida y expansiva del título competencial del artículo 149.1.3. En cierto sentido, el voto particular conectaba casi literalmente con algunos de los postulados críticos que había sostenido la doctrina más relevante al analizar ese precepto y a los que ya nos hemos referido con anterioridad. Dejó además expedito el camino para que posteriormente el Tribunal Constitucional virara el sentido de su jurisprudencia en aspectos fundamentales para la acción exterior de las CCAA.

30. Efectivamente, el Grupo Nacionalista Vasco presentó una enmienda al que entonces era artículo 138.3 del anteproyecto de Constitución en la que propuso añadir un inciso a la redacción del texto de la ponencia («relaciones internacionales; representación diplomática,

en exclusiva (desde la negociación hasta el consentimiento en obligarse y, en su caso, la denuncia) a los órganos del Estado (Gobierno, Cortes Generales o el Rey). Con independencia, eso sí, de que como cualquier otra competencia del Estado se pueda transferir o delegar en las Comunidades Autónomas mediante una ley orgánica *ad hoc* por la vía del artículo 150.2 CE –no explorada aún en lo que a este trabajo respecta–.

Sin embargo, esta competencia exclusiva no puede entenderse en un sentido totalizador que excluya toda participación de las CCAA en los procesos de elaboración y ejecución de tratados internacionales.³¹ Antes al contrario, de lo que normalmente entendemos como *bloqueo de la constitucionalidad* se deriva una clara participación de las CCAA en la celebración y ejecución de los tratados internacionales. De esta manera, los respectivos estatutos de autonomía introdujeron desde sus primeras redacciones ciertas potestades en favor de las CCAA que obviamente no afectan a la esencia del *ius contrabendi* del Estado, pero sí introducían a las CCAA en un ámbito aparentemente vedado por la estricta letra de la Constitución. Estas potestades fueron en la primera etapa estatutaria básicamente dos: por un lado, el derecho a instar al Estado a que emprendiese la negociación de tratados en determinadas materias que fueran de su competencia; y, por otro lado –y más relevante por lo que a este trabajo se refiere–, el derecho a recibir información del Estado a propósito de los tratados internacionales que afectasen a sus competencias o sean de su «específico interés». Con todo, esa regulación distaba mucho de resultar óptima en esa primera fase de desarrollo estatutario. Básicamente por dos motivos: en primer lugar, por la absoluta falta de uniformidad que se dio entre los diferentes estatutos de autonomía y, en segundo lugar, por el surgimiento paralelo de una práctica que ha conducido a una rica actividad exterior (fáctica) de las CCAA, si bien se ha hecho en ocasiones de manera «asilvestrada» –si se nos permite la expresión, acaso excesiva– y sin un marco jurídico claro que lo regule.

En efecto, se dio una completa heterogeneidad en la regulación de la participación de las CCAA en el proceso de celebración de tratados internacionales. Algunos estatutos de autonomía contenían tanto la potestad de instar la celebra-

consular y, en general, en el exterior; la celebración de los tratados y fiscalización de las obligaciones derivadas de los mismos») que estableciera que esa competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales lo era «sin perjuicio de que en aquellas materias comprendidas en el ámbito de la potestad normativa de los territorios autónomos, estos pueden concertar acuerdos con el consentimiento del Gobierno del Estado». Esta enmienda fue rechazada por el informe de la ponencia (33 votos contra 1) que simplificó la redacción anterior en lo que después fue el texto definitivo del artículo 149.1.3.

31. En este sentido, Alegría Borrás consideraba en 1990 que si no se realizaba una interpretación del precepto constitucional que condujera a que la competencia material de las CCAA se tradujera en una cierta proyección internacional, «el vaciado de competencias de las Comunidades Autónomas sería tal que no tendría mucho sentido el mismo hecho de su existencia» Y tal riesgo lo situaba, esencialmente, en aquellas «materias en que, por su propia naturaleza, fácilmente se proyectan al exterior como comercio, industria, medio ambiente, agricultura, pesca, sanidad, cultura, enseñanza, turismo o deporte»; Borrás Rodríguez, A.: «Proyección exterior de las Comunidades Autónomas», en AAVV, *Relaciones Internacionales y Comunidades Autónomas*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 1990, pp. 23-38, en p. 38.

ción de un tratado como el deber de información y correspondían normalmente a las Comunidades que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 151 CE (Andalucía, Cataluña, País Vasco), pero también lo incluyeron otras de las que accedieron por la llamada «vía lenta» del artículo 143 CE (Aragón o Asturias). Hubo buen número de Estatutos de Autonomía que se limitaron a incluir la potestad de instar al Estado la celebración de un tratado internacional (Balears, Cantabria, Castilla-León, Castilla-La Mancha, Extremadura y Galicia). También hubo Estatutos que tan sólo incluyeron el derecho a ser informados (Canarias, Madrid, Murcia y Navarra). Y hasta se dio el caso de dos Comunidades Autónomas que incomprensiblemente no incluyeron ninguna de las dos posibilidades (La Rioja y Valencia). En suma, un cierto caos inicial que, por muy flexible que sea la interpretación que se quiera dar a la asimetría competencial propia de nuestro sistema autonómico, resultaba difícilmente compatible con los más elementales postulados de la coherencia constitucional. Piénsese, por ejemplo, en el diferente trato que habría de mantener el Estado ante un mismo tratado internacional según fuera la Comunidad Autónoma que se tratase. Como se afirmó desde momento bien temprano por un reputado sector doctrinal, los resultados eran «poco satisfactorios en cuanto a la participación de las comunidades autónomas en la celebración de tratados internacionales», si bien tenían el valor de evidenciar «la necesidad de establecer cauces de cooperación adecuados entre el Estado y las comunidades autónomas para hacerlas efectivas [las facultades atribuidas a las comunidades autónomas en los estatutos de autonomía]». ³²

Por otro lado, desde una perspectiva fáctica ha florecido en la actividad exterior de las CCAA la celebración de multitud de acuerdos exteriores ³³ con denominaciones bien dispares según los casos (comunicado de colaboración, acuerdos no normativos, protocolos, convenios, memorándums, acuerdos de intenciones, etc.), contenidos muy diversos (comercio, agricultura, pesca, turismo, cooperación al desarrollo, infraestructuras, etc.) y contrapartes también variadas (otros entes subestatales de Estados terceros, ³⁴ Estados ³⁵ y hasta con organizaciones

32. González Campos, J. D.: *loc. cit.* («La participación de las Comunidades Autónomas en...»), p. 46.

33. Piénsese, por ejemplo, que el País Vasco ha llegado a firmar en un único año más de treinta acuerdos exteriores. Una relación exhaustiva de este tipo de acuerdos exteriores se encuentra en el trabajo de Castro Ruano, J. L. y Ugalde Zubiri, A.: *La acción exterior del País Vasco (1980-2003)*, IVAP, Oñate, 2004; posteriormente *Anuario sobre la acción exterior del País Vasco 2004*, IVAP, Oñate, 2005 (y sucesivo). Igualmente Astola Madariaga, J.: «La actividad exterior de la Comunidad Autónoma del País Vasco», *Revista Vasca de Administración Pública* 2004, núm. 68, pp. 45-76.

34. En este caso, la panoplia de posibilidades es, a su vez, bien amplia: regiones, prefecturas, ciudades, *Länder*... Incluso existen acuerdos que se celebran con entes no territoriales como podrían ser, por ejemplo, universidades.

35. Téngase en cuenta, por ejemplo, el ya citado comunicado de colaboración entre el Gobierno de Galicia y el Gobierno de Dinamarca. Pero los hay también, por ejemplo, entre Andalucía y Marruecos (en materias de universidades, salud o energía), Canarias y Cuba (en materia comercial), Castilla-León e Israel (para promover el turismo) o Cataluña y México (en temas de turismo). Por sólo traer un botón de la amplia muestra de acuerdos que se han formalizado hasta el momento. Para un acercamiento más ordenado y completo a los mismos,

internacionales³⁶). En su inmensa mayoría no han sido impugnados por el Estado y bien podría considerarse que en la práctica están totalmente aceptados, si bien ello en modo alguno significa que tengan claramente establecidos sus límites constitucionales.³⁷ En cierto sentido, de la lectura de los trabajos que intentan sistematizar, con mayor o menor acierto, la creciente relación de acuerdos exteriores de las CCAA se genera la impresión de encontrarnos ante un ámbito de cierto carácter errático y hasta cierto punto todavía (casi) impenetrable.

En este contexto de creciente protagonismo internacional de las CCAA por vía fáctica, en los últimos años se ha emprendido la reforma de algunos de los estatutos de autonomía para, entre otros aspectos, clarificar y, por qué no decirlo, reforzar notablemente en la letra de esos estatutos unas posibilidades de acción exterior de las comunidades autónomas que en muchos casos ya habían ganado en la práctica por la vía de los hechos consumados.³⁸ El ejemplo más sobresaliente probablemente sea el catalán, cuyo contenido ya en vigor³⁹ está todavía pendiente de los recursos de inconstitucionalidad interpuestos ante el

véase *in extenso* la tesis doctoral de Beltrán García, S.: *Los acuerdos exteriores de las Comunidades Autónomas*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2001.

36. En el caso de Galicia, se ha llegado a firmar un memorándum de cooperación con una organización internacional de carácter regional como es ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración), además de otros casos en los que diversos gobiernos autonómicos han alcanzado también acuerdos con, por ejemplo, la UNESCO; cfr. Ruiz Robledo, A.: «La presencia de las CCAA en las organizaciones internacionales» en *Asamblea-Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid* 2006, núm. 1, pp. 139-164.

37. Véase Beltrán García, S.: *op. cit.* (*Los acuerdos exteriores de ...*), pp. 111-113.

38. En coherencia con lo que ya hemos anticipado anteriormente, en este trabajo dejaremos de lado las disposiciones de esos mismos Estatutos de Autonomía que regulan la participación de las CCAA en temas europeos; cfr., por ejemplo, Ordóñez Solís, D.: «Las relaciones entre la Unión Europea y las Comunidades Autónomas en los nuevos estatutos», *Revista d'estudis autonòmics i federals* 2007, núm. 4, pp. 69-128.

39. Sin entrar en modo alguno en el estudio concreto de su contenido, cabe destacar en esta sede que su detallada regulación parte del principio general de que «la Generalitat debe impulsar la proyección de Cataluña en el exterior y promover sus intereses en este ámbito respetando la competencia del Estado en materia de relaciones exteriores» (art. 193.1). De ahí, que con carácter general se atribuya expresamente a la Generalitat «capacidad para llevar a cabo acciones con proyección exterior que se deriven directamente de sus competencias, bien de forma directa o bien a través de los órganos de la Administración General del Estado» (art. 193.2) y con carácter particular se le reconozca en concreto que «para la promoción de los intereses de Cataluña, puede suscribir acuerdos de colaboración en el ámbito de sus competencias», previendo incluso que «los órganos de representación exterior del Estado prestarán el apoyo necesario a las iniciativas de la Generalitat» (art. 195). Para un análisis detallado de estos preceptos nos remitimos al interesante y temprano trabajo de X. Pons Rafols y Sagarra Trias, E.: *La acción exterior de la Generalitat en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Universitat de Barcelona, Barcelona, 2006. Igualmente, entre otros, García, C., Morgades, S. y Rodrigo, A. J.: «Las relaciones exteriores de la Generalitat en el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006», *Anuario Español de Derecho Internacional* 2006, núm. 22, pp. 23-52.

Obviamente, por lo que aquí más interesa, los estatutos de autonomía también incluyen los derechos de instar la celebración de tratados internacionales (art. 196.3) y el derecho a ser informada (art. 196.1) que trataremos con mayor detalle en los apartados siguientes; *vid. infra*, en especial, IV y V.

Tribunal Constitucional⁴⁰ por considerar que en algunos aspectos viola la competencia del Estado en materia de relaciones internacionales.⁴¹ En este sentido, el nuevo Estatuto catalán ha marcado probablemente una senda por la cual, con las lógicas diferencias de matiz, discurren buena parte de los otros Estatutos de Autonomía de nuevo cuño,⁴² como por ejemplo los de Andalucía (arts. 240 a 244),⁴³ Aragón (arts. 96 a 98),⁴⁴ Castilla-León (arts. 67 y 68),⁴⁵ Islas Baleares (arts. 101 a 105)⁴⁶ o Valencia (art. 62).⁴⁷ En realidad, los nuevos Estatutos de Autonomía han supuesto una importante puesta jurídica al día de la práctica que se venía realizando al margen de los establecido en la letra de los Estatutos de Autonomía dentro del marco constitucional vigente.⁴⁸ Cuestión diferente es que quizá en algún

40. Además del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular (núm. recurso del Tribunal Constitucional 8434/2006), se han interpuesto también recursos de inconstitucionalidad contra diversos preceptos de la Ley Orgánica que aprobó la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña por el Defensor del Pueblo (núm. 8675/2006), por el Gobierno de Murcia (núm. 8829/2006), la Diputación General de Aragón (núm. 9491/2006), el Consell de Generalitat Valenciana (núm. 9501/2006) o el Gobierno de Illes Balears (núm. 9568/2006).

41. El concreto, el recurso interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular considera contrarios a la Constitución varios de los preceptos que integran la regulación de la acción exterior prevista en el nuevo Estatuto de Cataluña, a saber, los artículos 195, 198, 199 y 200. Las dudas constitucionales de los recurrentes –no siempre expresadas con la precisión técnico-jurídica esperable– se fundan básicamente en que, a su juicio, la posibilidad de que Cataluña participe en organismos internacionales (art. 198) o la posibilidad de instar su afiliación a entidades de ámbito internacional (art. 200) «conlleva de manera clara la atribución a la Generalitat de la condición de sujeto de derecho internacional, contrariando la Constitución y la interpretación de la misma sentada por el TC, entre otras, en la STC 165/1994». También consideran contraria a la Constitución la posibilidad de celebrar acuerdos internacionales (art. 195) por violar la competencia exclusiva del Estado en relación *treaty making power* y por imponer al Estado una obligación de apoyo a cualquier iniciativa de la Generalitat lo cual, a su entender, no puede establecerse imperativamente en un Estatuto de Autonomía.

42. El Estatuto de Autonomía de Cataluña parece haber marcado, en efecto, una línea que, a juicio de un sector doctrinal, «podría acabar generalizándose»; Pons Rafols, X. Y Sagarra Trías, E.: *op. cit. (La acción exterior de la Generalitat...)*, p. 142.

43. Véase Fernández Sánchez, A.: «El nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía y la acción exterior», *Anuario Español de Derecho Internacional* 2006, núm. 22, pp. 53-88.

44. Véase Fernández Sola, N.: «La acción exterior de la Comunidad Autónoma en el nuevo Estatuto de Autonomía de Aragón», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* 2007, núm. 14 (www.reci.org).

45. Mangas Martín, A.: «Acción exterior de la Comunidad Autónoma», en AAVV, *Derecho público de Castilla y León*, Lex nova, Valladolid, 2008, pp. 667-703.

46. En este caso algunos preceptos son casi idénticos a los del caso catalán. Cfr. Janer Torrens, J. D.: «La acción exterior de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares tras la entrada en vigor del nuevo Estatuto de Autonomía», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* 2007, núm. 14 (www.reci.org).

47. Aunque referido a la propuesta inicial de reforma del Estatuto de Autonomía, puede verse la comparecencia ante la ponencia para la reforma del Estatuto de Autonomía Cardona Llorens, J.: «Ponencia de la Comisión especial para el estudio de una posible reforma del Estatuto de Autonomía y la consolidación del autogobierno. Comparecencia», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* 2005, núm. 10 (www.reci.org).

48. Posiblemente no pueda decirse lo mismo de la propuesta vasca de Estatuto Político de

aspecto muy concreto se haya podido ir más allá de lo permitido por el marco constitucional —pensemos, por ejemplo, en los convenios de colaboración pendientes de sentencia del Tribunal Constitucional en el caso catalán—,⁴⁹ correspondiendo en tal caso al Alto Tribunal marcar en los próximos meses los límites en los que ha desenvolverse en el futuro la acción exterior de las comunidades autónomas. En todo caso, probablemente sea más una cuestión de interpretación y fijación de límites que de inconstitucionalidad propiamente dicha.⁵⁰ En todo caso, esta controversia constitucional pendiente de resolución no afecta en lo sustancial a la regulación del derecho de información de las CCAA que constituye el centro de este trabajo y que centrará nuestro análisis.

La incidencia de las reformas de los estatutos de autonomía: hacia una superación de la heterogeneidad normativa del derecho de información

Según acabamos de indicar, la principal característica de la redacción original del derecho de información de las CCAA a ser informadas de la elaboración de tratados internacionales que celebre el Estado era su enorme *heterogeneidad normativa*.⁵¹ Inicialmente tan sólo ocho de los diecisiete Estatutos de Autonomía recogieron expresamente este derecho y, aún ellos, lo hacían con una diferente modulación en cuanto al ámbito material refiriéndose la mayoría a materias de «específico interés» de la Comunidad Autónoma, mientras alguno muy excepcional hace referencia a materias de «su competencia». También era heterogénea la concreción del órgano destinatario de la información.⁵² Incluso en relación

la Comunidad de Euskadi que, tanto por su forma como por algunos de sus contenidos, parecía de difícil encaje constitucional; cfr. De Castro Ruano, J.L. y Ugalde Zubiri, A.: «La acción exterior vasca en la propuesta de Estatuto político de la Comunidad de Euskadi de 30 de diciembre de 2004», *Anuario Español de Derecho Internacional* 2006, núm. 22, pp. 3-22.

49. Con todo, no deja de producir cierta extrañeza que, por ejemplo, la celebración de los acuerdos de colaboración previstos en el nuevo Estatuto de Cataluña (art. 195) hayan sido recurridos ante el Tribunal Constitucional cuando regulaciones semejantes se recogen también en el resto de Estatutos de Autonomía: cfr. *verbi gratia*, el nuevo Estatuto de Andalucía (art. 241) o de Islas Baleares (art. 101.3) con un tenor literal casi idéntico. En este mismo sentido y aunque varíe la redacción también se prevén también en el Estatuto aragonés (art. 96.2), valenciano (art. 62.4 y 5), castellano-leonés (art. 67.1).

50. De hecho, si se lee con cierta atención el recurso interpuesto por el Grupo Parlamentario Popular en lo que afecta a este precepto, da la sensación de que los propios recurrentes son conscientes de la debilidad de su argumentación y aceptan la constitucionalidad de este artículo siempre que, como es evidente, quede claro que el *treaty making power* sigue dentro del ámbito de la competencia exclusiva del Estado prevista en el artículo 149.1.3 de la Constitución. En concreto, afirman que el artículo 195 «sólo resulta compatible con la Constitución en tanto se deje meridianamente claro que no afecta al *ius contrahendi* que en nuestro derecho corresponde ejercer al Estado».

51. A este respecto sigue siendo un trabajo de imprescindible lectura el de Riquelme Cortado, R. M^a: «Las Comunidades Autónomas en la negociación de los tratados internacionales», en *Sistema* 1985, núm. 66, pp. 77-104, especialmente pp. 97-101.

52. En dos casos nada se especificaba al respecto (Canarias y Madrid), en un caso era el Parlamento autonómico (Aragón) y en otros cuatro el Gobierno regional (País Vasco, Cataluña, Andalucía y Murcia).

con la intensidad del derecho existía esa falta de homogeneidad normativa ya que mientras en la mayoría de los casos se limitaba a un simple derecho a ser informados, en un caso se complementaba con el correlativo derecho de audiencia a la Comunidad Autónoma (Canarias).⁵³ Posteriormente diferentes reformas estatutarias fueron ampliando progresivamente la incorporación de este derecho.⁵⁴

La primera de las dudas que se planteó en su momento a propósito de los Estatutos de Autonomía que inicialmente no incluían referencia alguna a este derecho era si esas nueve Comunidades Autónomas podían quedar excluidas del referido derecho de información. En el fondo, la discusión sigue teniendo vigencia en la actualidad –pese a las posteriores reformas estatutarias para su inclusión expresa– en cuanto que al fin y al cabo supone preguntarse acerca de la naturaleza jurídica y, sobre todo, del fundamento último de este derecho. Como no podía ser de otra forma, en su momento afloraron muy diferentes posiciones doctrinales, mas al final bien podría concluirse sin gran temor de equivocación que el referido derecho de información encuentra su acomodo no sólo en la letra de los Estatutos que lo regula(ba)n, sino que se trata de una exigencia previa derivada del principio general de colaboración leal –o de lealtad federal si preferimos emplear la clásica terminología federal alemana (*Bundestreue*)–⁵⁵ que, como exige la Constitución (art. 103.1) y el propio Tribunal Constitucional,⁵⁶ debe presidir en todo caso las relaciones entre las CCAA y el Estado;⁵⁷ o quizá habría que decirlo de todas las relaciones entre Administraciones.⁵⁸ Nos encontraría-

53. El artículo 38.1 del Estatuto de Canarias (Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, *BOE* núm. 195, de 16 de agosto) prevé en su segundo inciso que «recibida la información, el órgano de Gobierno de la Comunidad Autónoma emitirá, en su caso, su parecer». Curiosamente esta potestad también apareció inicialmente en los proyectos de Estatutos de Autonomía de otras Comunidades Autónomas, como por ejemplo la andaluza, pero después durante su tramitación parlamentaria desapareció, mientras que sí se conservó en el caso canario.

54. Tras una primera oleada de reformas, trece de las diecisiete CCAA incluyeron este derecho en sus Estatutos de Autonomía. Durante algún tiempo Valencia fue la única Comunidad Autónoma cuyo Estatuto de Autonomía carecía de cualquier tipo de disposiciones en materia de derecho de instancia o de información, si bien obviamente el nuevo Estatuto aprobado durante la última legislatura ha paliado finalmente tal situación. En el caso riojano –la otra Comunidad Autónoma cuyo Estatuto de Autonomía también carecía originariamente de cualquier referencia a la materia exterior– se introdujo en su Estatuto un precepto que recogía el derecho de información «de la elaboración de tratados y convenios internacionales en lo que afecten a materias de su específico interés» (art. 14), mediante la Ley Orgánica 2/1999, de reforma de la Ley Orgánica 3/1982, de Estatuto de Autonomía de La Rioja, *BOE* núm 7, de 8 de enero.

Por lo que respecta específicamente al derecho de información tan sólo Cantabria, Castilla-La Mancha, Galicia y Valencia carecían de este derecho.

55. Véase, como obras clásicas en la materia, Bauer, H.: *Die Bundestreue: Zugleich ein Beitrag zur Dogmatik des Bundesstaatsrechts und zur Rechtsverhältnislehre*, Mohr, Tübingen, 1992; Bayer, H.W.: *Die Bundestreue*, Mohr, Tübingen, 1961; Schmidt, J.: *Der Bundesstaat und das Verfassungsprinzip der Bundestreue*, Universidad de Würzburg (tesis doctoral), Würzburg, 1967.

56. Así lo hace desde, al menos, la frecuentemente citada *STC* 76/1983, de 5 de agosto, *FJ* 11.

57. A propósito de este principio de colaboración sigue resultando un referente el trabajo de Albertí Rovira, E.: «Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas», *Revista Española de Derecho Constitucional* 1985, pp.135-177.

58. Quizá, salvando las obvias distancias, convenga recordar que la propia Ley de régimen

mos, pues, ante la existencia de un principio general que exige un *deber recíproco* de información.⁵⁹

Así las cosas el referido derecho de información sería un derecho previo a su plasmación escrita en los estatutos de autonomía que deriva de un principio general propio del sistema autonómico español y, por tanto, no cabría excluir a ninguna comunidad autónoma del mismo, con independencia de lo que prevean o no sus respectivos Estatutos.⁶⁰ Esta afirmación tendrá también su relevancia a la hora de interpretar el contenido jurídico concreto que demos a un derecho cuya plasmación escrita en los estatutos de autonomía siguen caracterizada en algunos extremos por su heterogeneidad normativa.

A partir de ahí, dejando de lado en este momento un estudio más pormenorizado de las regulaciones autonómicas iniciales en esta materia, conviene concluir que las sucesivas reformas de los estatutos de autonomía han ido colmando algunas de las principales lagunas existentes en esa regulación inicial hasta encontrarnos actualmente ante un panorama jurídico en el que ya todos los estatutos contienen este derecho. Aunque evidentemente aún estamos muy lejos de haber superado por completo la heterogeneidad normativa existente en esta materia, es evidente que la nueva regulación del derecho de información salida de la oleada de reformas que se han producido durante la última legislatura –tanto en el Estatuto de Autonomía catalán,⁶¹ como también en el resto–⁶² supone un claro

jurídico de las administraciones públicas y de procedimiento administrativo común establece la obligación de toda Administración de «facilitar a las otras Administraciones la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias» (art. 4.1 c).

59. Para un sector doctrinal este derecho de información derivaba también del principio de igualdad de trato entre las diferentes comunidades autónomas, Soriano, J. E.: *Comunidades Autónomas y Comunidades Europeas*, Madrid, 1990. Sin embargo, otro sector doctrinal rechazaba tal postura por considerar que el principio de igualdad de trato entre Comunidades Autónomas «se encuentra moralizado en gran medida por el principio dispositivo propio de nuestro sistema de distribución territorial del poder público»; Bustos Gisbert, R.: *Relaciones internacionales y Comunidades Autónomas*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1996, p. 108.

60. Para otros autores, este derecho derivaba también, además del derecho de cooperación, del principio de autodisposición; García de Enterría, E.: «La participación de las Comunidades Autónomas en la formación de las decisiones comunitarias», en *Revista Española de Derecho Constitucional* 1991, núm. 33, p. 3 y ss, en especial pp. 15-17

61. Particularmente rotundo fue García de Enterría para quien una interpretación que conduxera a que la no inclusión estatutaria de este derecho de información supusiera presuponer tanto como una renuncia al mismo, sería un razonamiento que repugnaría al sentido común, dado que ni las omisiones en cuestión se explican con base en ninguna singularidad ni tampoco presentan un significado de conjunto; García de Enterría, E., *ib.*

62. En concreto, el apartado primera del artículo 196, dedicado con cierta imprecisión técnico-jurídica a los «tratados y convenios internacionales», prevé que «el Gobierno del Estado informará previamente a la Generalitat de los actos de celebración de aquellos tratados que afecten directa y singularmente a las competencias de Cataluña. La Generalitat y el Parlamento podrán dirigir al Gobierno las observaciones que estimen oportunas».

El artículo 240 del nuevo Estatuto de *Andalucía* establece que «la Junta de Andalucía será previamente informada por el Estado de los actos de celebración de aquellos tratados y conve-

avance homogeneizador respecto a la regulación anterior. Sorprende, con todo, que algunos de los nuevos Estatutos de Autonomía sigan sin acoger algunos aspectos básicos del derecho de información, como por ejemplo su correlativa facultad a presentar observaciones. Abordemos, por tanto, los aspectos concretos de este derecho.

Aspectos centrales en la interpretación del derecho de información: ámbito material, contenido, efectos jurídicos y aspectos procedimentales

El ámbito material del derecho de información

La primera de las dudas que se plantean al estudiar el alcance del derecho de información es la relativa a su ámbito de aplicación. En este sentido, el nuevo Estatuto catalán se refiere con bastante acierto a la información respecto a «actos de celebración de tratados» (art. 197.1) mientras que los Estatutos de Andalucía (art. 240.1), Aragón (art. 97.1), Castilla-León (art. 68.1), Islas Baleares (art. 102.1) o Valencia (art. 62.1d) hacen referencia a «actos de celebración de tratados y convenios internacionales». A este respecto, destacan a nuestro entender dos aspectos. En primer lugar, no termina de entenderse que en todos los casos salvo en el catalán, los Estatutos de Autonomía se refieran de forma mimética a «tratados y convenios internacionales» –lo hacen tanto en el texto como en el título de los respectivos preceptos–, como si fuesen dos cosas diferentes, cuando desde un punto de vista técnico-jurídico es más que evidente que no lo son.⁶³ En segundo

nios internacionales que afecten directa y singularmente a materias de su competencia. Una vez recibida la información emitirá, en su caso, su parecer y podrá dirigir al Estado las observaciones que estime pertinentes».

El artículo 62.1 d) del nuevo Estatuto de la *Comunidad Valenciana* prevé también la potestad de que la Generalitat sea informada «por el Gobierno del Estado de la elaboración de tratados y convenios siempre que afecten a materias de su competencia o de específico interés de la Comunitat Valenciana, así como a ser oída, en determinadas ocasiones, antes de manifestar el consentimiento, excepto en lo previsto en los artículos 150.2 y 93 de la Constitución Española».

El artículo 97.2 del Estatuto de *Aragón* fija, por su parte, que «la Comunidad Autónoma de Aragón, de acuerdo con la legislación estatal, será informada previamente de la elaboración de tratados y convenios internacionales en lo que afecten a materias de su competencia y específico interés, en su caso».

El artículo 102 del nuevo Estatuto de *Islas Baleares* recoge la previsión de que «el Gobierno del Estado debe informar a la Comunidad Autónoma sobre los tratados y los convenios internacionales que pretenda negociar y suscribir cuando estos afecte directa y singularmente a sus competencias. El Gobierno de las Illes Balears y el Parlamento de las Illes Balears pueden dirigir al Gobierno del Estado y a las Cortes Generales las observaciones que consideren oportunas».

Por último, el artículo 68.3 del nuevo Estatuto de *Castilla-León* considera que «la Comunidad será informada de la elaboración de tratados y convenios internacionales, así como de los proyectos de legislación aduanera, en lo que afecten a materias de su específico interés».

63. Araceli Mangas ha escrito a propósito de esta cuestión en el nuevo Estatuto de Castilla-León –pero obviamente resulta extensible al resto– que «de forma un poco aldeana se habla de ‘tratados y convenios’, cuando no son instrumentos distintos; tratado o convenio o acuerdo o

lugar, llama igualmente la atención que ningún estatuto de autonomía haya optado por incluir también una referencia explícita y diferenciada a los procesos decisorios en el seno de organizaciones internacionales, excluida obviamente la Unión Europea, que merece en todos los casos una regulación propia.⁶⁴ De hecho, la doctrina que ha estudiado en el pasado esta cuestión ha discutido en torno a si el derecho de información en cuestión debería afectar únicamente a los tratados internacionales, como sugiere una interpretación estricta del derecho, o también debería extenderse a los actos de organizaciones internacionales. Aunque ciertamente ha existido un sector doctrinal que ha negado tajantemente esta posibilidad,⁶⁵ no es menos cierto que también existía otro nutrido grupo doctrinal que lo avalaba.⁶⁶ Sin embargo, la regulación que los nuevos Estatutos de Autonomía han dado a la cuestión no parece acoger una interpretación amplia que incluyera también los actos de las organizaciones internacionales.⁶⁷ Cuestión diferente es que efectivamente esos Estatutos de Autonomía sí prevean expresamente la participación directa en organismos internacionales⁶⁸ o, en su caso, formando parte de las delegaciones nacionales del Estado.⁶⁹

Por otro lado, dentro de las cuestiones propias del ámbito material se planteó desde un principio el problema de si el derecho de información ha de darse cuando se trate de tratados que afecten a materias de «específico interés» o a materias «de su competencia». En este sentido, en la regulación existente en los originarios Estatutos de Autonomía que contenían este derecho al regular su ámbito

convención o protocolo, etcétera, son sinónimos, son dos formas, entre muchas, de denominar a los acuerdos internacionales como reconoce el artículo 2.1 a) del Convenio de Viena sobre el derecho de los tratados de 1969 del que España es parte ('cualquiera que se la denominación particular'); Mangas Martín, A.: *loc. cit.* (Acción exterior de ...), p. 691.

64. Arts. 184 y ss Estatuto de Cataluña; arts. 230 y ss Estatuto de Andalucía; art. 61 Estatuto de la Comunidad Valenciana; arts. 92 y ss Estatuto de Aragón; arts. 106 y ss. Estatuto de Islas Baleares; arts. 61 y ss. Estatuto de Castilla-León...

65. Véase, por ejemplo, Baño León, J. M.: Las Comunidades Autónomas en la Comunidad Europea, Valencia, 1987, pp. 44-45.

66. Véase Bustos Gisbert, R.: *op. cit.* (Relaciones internacionales y ...), pp. 109-110.

67. Curiosamente sí hay Estatutos que, como el aragonés (art. 97.3), el castellano-leonés (art. 68.2) o el valenciano (art. 62.1.d) hacen referencia a los actos de las organizaciones internacionales cuando se refieren a su ejecución por parte de la Comunidad Autónoma.

68. En algún caso incluso se hace referencia explícita a determinados organismos internacionales como «UNESCO y otros organismos de carácter cultural» (art. 198 Estatuto de Cataluña), mientras que en otros se recoge una referencia genérica a la participación en organismos internacionales (art. 242 Estatuto de Andalucía).

69. En algunos casos los nuevos Estatutos de Autonomía se refieren a la posible participación de representantes de la Comunidad Autónoma de que se trate dentro de la delegación del Estado ante la organización internacional en cuestión; *vid.* art. 104 Estatuto de Islas Baleares; art. 242 Estatuto de Andalucía. En otros casos, no se hace referencia explícita a las participaciones de las delegaciones del Estado en organizaciones internacionales, sino que de manera genérica se refieren a la participación de representantes autonómicos en las delegaciones del Estado que negocien tratados internacionales que afecten —normalmente se exige que le afecte de forma «directa y singularizada»— a la Comunidad Autónoma; *vid.* art. 196.2 Estatuto de Cataluña art. 52.1.b Estatuto de la Comunidad de Valencia; art. 97.2 Estatuto de Aragón; art. 68.3 Estatuto de Castilla-León.

material mientras siete de ellos seguían *grosso modo* el modelo del Estatuto vasco (art. 20.5) y se referían a tratados internacionales que afecten a materias de su «específico interés»,⁷⁰ en el caso de Murcia se hacía referencia a materias de su «competencia».⁷¹ El Gobierno del Estado, por su parte, había considerado en el ya citado procedimiento para transmitir esta información que ésta se referiría a «materias de su específico interés», identificándolas en principio de manera bastante restringida con las «competencia de ejecución»; permitía no obstante una ampliación, pero hecha de manera unilateral por la propia Administración General del Estado.⁷²

Dentro de la doctrina, a la hora de interpretar el alcance concreto de este concepto jurídico indeterminado («específico interés»), existían dos posiciones claramente definidas. Por un lado, la visión más restrictiva –y no precisamente minoritaria– identificaba este concepto con el de competencias asumidas por la Comunidad Autónoma.⁷³ Por otra parte, los defensores de una interpretación más amplia concretaban el concepto de «específico interés» en «todos aquellos aspectos que influyan directa o indirectamente en el ejercicio habitual de las competencias autonómicas».⁷⁴ A nuestro entender, como recordaba Pérez González hace ya tiempo, haya donde exista una competencia habrá un interés específico, pero también pueden darse casos particulares en que exista un interés

70. Era el caso de los Estatutos de Cataluña (art. 27.5), de Andalucía (art. 23.1), de Aragón (art. 16 k), de Asturias (art. 34.3), de Canarias (art. 37.1) y de Madrid (art. 33.1), así como la Ley Orgánica de Amejoramiento del Fuero Navarro (art. 68).

71. Art. 14.2 del Estatuto de Murcia.

72. En el punto 3 de este Procedimiento se establecía que el Gobierno del Estado proporcionará la «en cuanto concierna a materias de su específico interés». Y en el punto 4 concretaba que a los efectos de este procedimiento se entenderá por materias de específico interés de la Comunidad Autónoma las siguientes: «aquellas sobre las que la Comunidad Autónoma tiene asumidas competencias de ejecución; aquellas otras cuyo conocimiento considere la Administración General del Estado que es conveniente para el mejor cumplimiento de los fines de la Comunidad Autónoma; las que por su singularidad hayan sido propuestas por una Comunidad Autónoma y admitidas a los efectos del presente procedimiento por la Administración General del Estado»; *cit.*, nota 13.

73. Véase, por ejemplo, Cano Bueso, J.: «El derecho de las Comunidades Autónomas a ser informadas en la elaboración de los tratados internacionales que afecten a materias de su específico interés», en *Revista de las Cortes Generales* 1989, núm. 18, pp. 207-226, especialmente pp. 213-214 («el concepto de 'específico interés' puede circunscribirse al ámbito de materias sobre el que la C.A. ejerce sus potestades de acuerdo con el reparto competencial establecido en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía»). Este autor trata de justificar su posición a partir de la interpretación que el Tribunal Constitucional ha hecho del concepto de «interés» de una Comunidad Autónoma en el marco de la legitimidad activa para interponer un recurso de inconstitucionalidad para finalmente reconducirlo por analogía a la interpretación del aludido concepto jurídico indeterminado en el artículo 23 del (antiguo) Estatuto de Autonomía de Andalucía (pp. 214-216). En parecido sentido, véase Mestre Delgado, J.F.: «Comentario al artículo 23», en Muñoz Machado, S. (dir.), *Comentario al Estatuto de Autonomía de Andalucía*, MAP-IEAL, Madrid, 1985, especialmente p. 522.

74. Bustos Gisbert, R.: *op. cit.* (*Relaciones internacionales y...*), pp. 111-112. Previamente había sido sostenida esta posición también por otros autores como Santamaría Pastor, J. A.: «Comentarios a los artículos 64 a 68», en *ib.* (dir.), *Comentarios al Estatuto de la Comunidad Autónoma de Navarra*, MAP, Madrid, 1992, especialmente p. 735.

específico pese a no existir una competencia.⁷⁵ En la actualidad, la reforma de los Estatutos de Autonomía acaecida durante la última legislatura no parece que haya puesto fin definitivo a las viejas dudas interpretativas ya que se mantiene una variedad diversa de opciones. Así, en algunos Estatutos parece haberse impuesto la tendencia a limitar la indeterminación del concepto «específico interés» para reconducirlo al más acotado de «tratados que afecten directa y singularmente a competencias» de la Comunidad Autónoma.⁷⁶ Alguno ha optado por mantener la redacción de los antiguos Estatutos relativa al interés específico.⁷⁷ E incluso otros, para terminar de complicar la variedad de opciones, se refiere tanto al interés específico como a la competencia propia, si bien en un caso se hace de manera disyuntiva («de su competencia o de específico interés de la Comunidad»)⁷⁸ mientras en el otro lo es de manera cumulativa («de su competencia y específico interés»⁷⁹).

En suma, en este aspecto pervive la heterogeneidad normativa y, sobre todo, las dudas interpretativas sobre el alcance que el Estado debería dar a su correlativo deber de informar, si bien a nuestro entender la vía catalana y balear parecen ser las que de manera más precisa y satisfactoria acotarían el ámbito de aplicación material.⁸⁰ En todo caso, tanto en esta como en otras materias parece más que razonable exigir que fuese una nueva legislación estatal sobre tratados internacionales la que pudiese orden en un ámbito de importancia en el que los nuevos Estatutos de Autonomía no lo han hecho.

75. Pérez González, M.: «Acción de las Comunidades Autónomas en el exterior y su participación en el proceso de celebración de Tratados por España», en *La celebración de tratados internacionales por España. Problemas actuales*, Madrid, 1990, pp. 127-146, p. 133; en idéntico sentido Fernández Segado, F.: «La acción exterior de las Comunidades Autónomas», en *Anuario Jurídico de La Rioja* 2002, pp. 333-424, en concreto p. 392.

76. Este es el caso del Estatuto catalán se refiere efectivamente a «tratados que afecten directa y singularmente a las competencias de Cataluña» (art. 196.1). Una redacción casi idéntica se encuentra también en el Estatuto de Islas Baleares que se refiere «tratados y convenios internacionales que afecten directa y singularmente a sus competencias» (art. 102.1). También se integra en esta línea el caso del Estatuto de Andalucía que, precisando algo más el concepto de competencia, se refiere a que «afecten directa y singularmente a materias de su competencia» (art. 240.1).

77. Este es el caso del Estatuto de Castilla-León que hace alusión a que «afecten a materias de su específico interés» (art. 68.3).

78. Este ha sido también el caso del Estatuto de la Comunidad de Valencia (art. 62.1 d).

79. Así se recoge en el Estatuto de Aragón (art. 97.2).

80. En este sentido, no terminamos de coincidir con la percepción de que la nueva redacción del Estatuto catalán («afecten directa y singularmente a las competencias de Cataluña») suponga una redacción que «desarrolla y da un mayor contenido a este derecho», Pons Rafols, X. y Sagarra Frías, E.: *op. cit. (La acción exterior de la Generalitat...)*, p. 106. Más bien creemos que el nuevo concepto referido a las competencias en lugar de a los intereses y circunscrito además por la exigencia de una afectación «directa y singular» de las mismas restringe el referido ámbito material. Por lo demás, coincidimos plenamente con las críticas de técnica jurídica que los dos autores citados realizan a este precepto en su espléndido trabajo de análisis de las disposiciones en materia exterior del Estatuto catalán (p. 107).

El contenido concreto del derecho de información

Una vez delimitado el ámbito de aplicación material y anunciados algunos de los problemas interpretativos, cabría plantearse cuál ha de ser el contenido concreto que se dé al derecho de información. El Gobierno del Estado tampoco ha contribuido demasiado a clarificar este extremo ya que en el procedimiento que fijó al respecto se limita a establecer que esta información sea suficiente.⁸¹

A juicio de un sector doctrinal, habría de limitarse tan sólo a los datos necesarios para que pueda hacerse en la comunidad autónoma un ejercicio correcto de sus competencias.⁸² En esta misma línea, a algunos autores parece bastarles con comunicar la celebración del tratado.⁸³ Por el contrario, a nuestro entender con mayor acierto, otro sector doctrinal exige un contenido bastante más amplio a la información que se facilite. Para ellos no bastaría con comunicar una simple indicación de la intención de celebrar un tratado internacional, sino que sería preciso que «la información que se les proporcione contenga una relación de las diversas alternativas ofrecidas por los sujetos negociadores, incluidas obviamente las del Gobierno español».⁸⁴

Con todo, probablemente una adecuada contestación a esta cuestión requiere tener presente dos condicionantes. En primer lugar, desde una perspectiva política será realmente difícil sostener en el futuro una interpretación restrictiva de este derecho, máxime una vez en vigor unas reformas de los Estatutos que en estas materias aspiran al unísono a reforzar la posición autonómica en los procesos de celebración de tratados internacionales. Y, en segundo lugar, desde una perspectiva técnico-jurídica la contestación por la que el intérprete jurídico se incline a la hora de fijar el contenido de la información probablemente dependa en buena medida de otros dos aspectos que están indisolublemente unidos al contenido. Por un lado, la determinación del momento en que haya de ser transmitida la información, pues el contenido de la misma será obviamente diferente según se opte por un momento temprano del proceso (negociación) o por un momento más avanzado (tratado ya celebrado, publicación en el BOE...). Y, de otro lado, quizá tampoco resulte baladí para determinar este contenido de la información el que este derecho de información vaya acompañado del correlativo derecho de audiencia o de presentación de observaciones, ya que si efectiva-

81. Se compromete concretamente a «proporcionar cuanta información estime [él mismo] necesaria para que la Comunidad pueda tener un *conocimiento suficiente* del alcance del tratado» (punto 3). Subrayado añadido por nosotros.

82. Esta posición apuntalaba en el pasado su argumentación en el hecho de que en la mayoría de los Estatutos de Autonomía no existiese un posterior derecho de audiencia. En este sentido se expresa, por ejemplo, Pérez Calvo, A.: *Estado autonómico y Comunidad Europea*, Tecnos, Madrid, 1993, pp. 122-124.

83. Cfr., por ejemplo, Pelaez Morón, J.M.: «La participación de las Comunidades Autónomas en la celebración y ejecución de los tratados internacionales», *Revista de Derecho Público* 1985, núm. 98.

84. Esta es la postura, por ejemplo, de Riquelme Cortado, R.Mª.: *loc. cit.* («Las Comunidades Autónomas en ...»), p. 100. En esta misma línea, otros autores se inclinan por ofrecer una información «amplia y suficiente» o «la máxima posible»; Bustos Gisbert, R.: *op. cit. (Relaciones internacionales y ...)*, p. 112.

mente le acompaña la posibilidad de que las CCAA puedan presentar observaciones solventes con visos de influir realmente en el contenido final del tratado que celebre el Estado, resultaría ineludible reclamar al previo derecho de información un contenido lo suficientemente amplio y detallado. Con todo, a la vista de la redacción dada por los nuevos estatutos de autonomía a esta cuestión no parece que se trate de un extremo que preocupe en exceso a las CCAA ya que ninguno de los nuevos estatutos se ha tomado la molestia de acompañar la formulación del contenido de este derecho («el Gobierno informará...») de ningún tipo de adjetivo que calificase la información remitida como «amplia», «suficiente», «extensa», «detallada»...

El momento adecuado para facilitar la información

Por el contrario, un elemento que siempre ha preocupado a las CCAA ha sido el de concretar el momento previo en el que, dentro del a veces largo proceso de celebración de un tratado internacional (intención, negociación, adopción, autenticación, prestación del consentimiento, entrada en vigor), debería materializarse la transmisión de la información. A este respecto, la redacción originaria de buena parte de los estatutos de autonomía que recogían este derecho dejaban un importante campo para la duda ya que la mayoría de ellos se referían de manera en exceso indeterminada a «durante su elaboración». Ello, como en todas las demás cuestiones, provocó también cierta controversia doctrinal. No obstante, bien puede concluirse que en este aspecto, frente a la visión restrictiva,⁸⁵ se impuso la opinión de que la información debería transmitirse en un momento *temprano* del proceso que en general se hacía coincidir con el de la negociación.⁸⁶ Como ha afirmado, Araceli MANGAS, «el momento más adecuado para proceder a la consulta sería antes de iniciar la negociación y durante ésta, en la medida en que no se viese perjudicada, porque así el Estado podría tener en cuenta esos intereses específicos de las comunidades autónomas e incorporarlos a la posición nacional y defenderlos como voluntad del Estado español del que son parte integrante las comunidades autónomas».⁸⁷ El momento adecuado sería, pues, según las peculiaridades de cada caso, antes de la adopción y autenticación del tratado internacional. Sin embargo, en la práctica no ha sido infrecuente que el Gobierno del Estado considerase suficiente a efectos del derecho de información previa hacerlo mediante la publicación del Acuerdo en cuestión.⁸⁸

85. En consonancia con lo mantenido a propósito del contenido, A. Pérez Calvo sitúa el momento en la prestación del consentimiento, *op. cit.*, p. 122.

86. Cfr., sin ánimo de exhaustivo, Bustos Gisbert, R.: *op. cit. (Relaciones internacionales y ...)*, p. 112; Riquelme Cortado, R. M^a.: *loc. cit.* («Las Comunidades Autónomas en la...»), p. 97.

87. Mangas Martín, A.: *loc. cit.* («Acción exterior de...»), p. 694. Esta misma posición la mantuvo antes, *op. cit. (Derecho comunitario...)*, pp. 242-24. En idéntico sentido, Pons Rafols, X. y Segarra Trías, E.: *op. cit. (La acción exterior...)*, pp. 106-107 («en un determinada fase de la conclusión de los tratados internacionales, que la inicial, es decir, la negociación previa a la adopción del tratado»).

88. Como ejemplo significativo puede tomarse la discusión habida en 2007 en el Senado a propósito de los trámites de autorización parlamentaria a los efectos del artículo 94.1 de la

En este sentido, la redacción dada por los nuevos Estatutos de Autonomía sería perfectamente consecuente con esta última posición interpretativa. Así, algunos Estatutos precisan que la información se suministrará *previamente* a los actos de celebración del tratado internacional en cuestión.⁸⁹ Con todo, incomprensiblemente otros Estatutos nada prevén al respecto.⁹⁰

La presentación de observaciones como complemento del imprescindible derecho de información

En este mismo orden de cosas, la interpretación aquí propuesta con carácter general conecta perfectamente con el hecho de que, a diferencia de lo que ocurrió en el pasado más lejano donde sólo el Estatuto canario lo recogía, los nuevos Estatutos de Autonomía acogen expresamente el correlativo derecho de las CCAA a presentar observaciones.⁹¹ Antes cabía deducir este complemento lógico del derecho de información mediante una interpretación doctrinal que consideraba implícita la fórmula, que sólo en un Estatuto de Autonomía aparecía de manera explícita.⁹²

constitución del Acuerdo hispano-marroquí ya aludido (*supra*, nota 9). El representante del grupo parlamentario mayoritario al defender la actuación del Gobierno del Estado no duda en utilizar con toda naturalidad como argumento válido el hecho de que el Acuerdo como tal hubiera sido publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales; Diario de Sesiones del Senado, Senado-Pleno, núm. 137 de 7 de noviembre de 2007, *cit.*, p. 8655 («... Posteriormente, en el mes de septiembre se publicó en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales* dicho acuerdo. No sé cuándo se va a dar más información que esa; no sé dónde está entonces el defecto formal de información»).

Sorprende también en este caso que el senador de Coalición Canaria que sostuvo la violación del derecho de información previsto en el artículo 38.1 del Estatuto de Canarias se diera por satisfecho con el hecho de que en ese momento tan tardío del procedimiento se hubiera procedido a comunicar expresamente al Gobierno de Canarias una acuerdo internacional, hecho en Rabat el 6 de marzo de 2007, esto es, justamente ocho meses antes; *cit.*, p. 8654 («... habiéndose dado cumplimiento por parte del Gobierno del Estado en la mañana de hoy al trámite previsto en el artículo 38.1 del Estatuto de Autonomía de Canarias comunicando dicho acuerdo a la Presidencia del Gobierno de Canarias»).

89. El Estatuto catalán reclama que se «informará previamente de los actos de celebración». En parecidos términos el Estatuto andaluz también exige que «será previamente informada por el Estado de los actos de celebración» del tratado. El Estatuto aragonés prevé igualmente que la Comunidad Autónoma «será informada previamente de la elaboración» del tratado.

90. Es el caso de Castilla-León, Islas Baleares o Valencia.

91. La terminología empleada es bien diversa según los casos. En algunos casos, como el Estatuto catalán o el balear, se refieren a la presentación de observaciones («la Generalitat y el Parlamento podrán remitir al Gobierno [se supone que del Estado] las observaciones que estime pertinentes»). El Estatuto valenciano, por su parte, hace referencia expresa a un derecho de la Comunidad a «ser oída». Hay algún caso, como el andaluz, en el que se mezcla la presentación de observaciones con una previa referencia a presentar «su parecer» («una vez recibida la información emitirá, en su caso, su parecer, y podrá dirigir al Estado las observaciones que estime pertinentes»).

92. En este sentido, muy tempranamente Remiro Brotons, A.: *La acción exterior del Estado*, Tecnos, Madrid, 1985, p. 246. Posteriormente también, entre otros, García de Enterría,

Es evidente en todo caso que la presentación de observaciones no es ni preceptiva —queda en manos de cada Comunidad Autónoma hacerlo o no— ni mucho menos vinculante —el Estado obviamente no está obligado a seguir el contenido de las observaciones que se le puedan presentar—, pero en todo caso colma, como se ha afirmado por Pons Rafols y Segarra Trías, «un déficit muy remarcable». Por ello, resulta criticable que todavía haya Estatutos de Autonomía de nuevo cuño, como el de Castilla-León o el de Aragón, que no hayan incluido expresamente en su nueva redacción este derecho a dirigir al Estado las observaciones que estimen pertinentes. En este sentido, es más generoso el procedimiento que fijó el Estado ya que sí reconoce con carácter general que la comunidad autónoma, en su caso, «pueda comunicar su parecer sobre aquellos aspectos del tratado que afecten a materias de su específico interés».⁹³

Por otro lado, tampoco existe homogeneidad normativa en cuanto al emisor y al destinatario de las observaciones. En relación al primero, mientras algunos Estatutos prevén la posibilidad de intervención del Ejecutivo y también de su Parlamento regional (Cataluña, Islas Baleares), otros atribuyen esta posibilidad tan sólo al Ejecutivo regional (Andalucía). Y en cuanto al destinatario de las observaciones también se constata cierta diversidad normativa entre los diferentes Estatutos de Autonomía. Mientras algunos lo sitúan en el Gobierno del Estado (Cataluña), los que incluyen tanto el Gobierno del Estado como las Cortes Generales (Islas Baleares) y no faltan quienes se refieren al Estado sin mayor especificación (Andalucía) o incluso los que simplemente hacen mención al derecho a ser oída la Comunidad Autónoma sin mayor especificación (Valencia). A este respecto, compartimos plenamente la opinión de que «no estaría de más que también las Cortes Generales pudieran ser receptoras de estas observaciones», especialmente si nos encontramos en el supuesto de que «no hubieran sido atendidas por el Gobierno del Estado y el tratado en cuestión se hallara ya en la fase de autorización previa a la manifestación del consentimiento del Estado en obligarse por el tratado».⁹⁴

Los controvertidos efectos jurídicos del incumplimiento del derecho de información

No podría concluirse la interpretación del alcance que habrá de darse al derecho de información sin plantearse la espinosa cuestión de los efectos que tendría el incumplimiento o cumplimiento inadecuado de este derecho de las CCAA por

E.: «La participación de las Comunidades Autónomas en la formación de las decisiones comunitarias», *Revista Española de Derecho Constitucional* 1991, núm. 33, pp. 3 y ss, en especial p. 16; Riquelme Cortado, R.M^a.: *loc. cit.* («Las Comunidades Autónomas en ...»), p. 100; Pérez González, M.: «Acción de las Comunidades Autónomas en el exterior y su participación en la celebración de Tratados por España», AAVV, *La celebración de tratados internacionales por España: problemas actuales*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 1990, pp. 127-146, en especial p. 133; Pueyo Losa, J.: «Sobre el principio y los mecanismos de colaboración entre el Gobierno central y las Comunidades Autónomas», en *Revista de Instituciones Europeas* 1989, p. 29 y ss, especialmente en p. 38.

93. Procedimiento..., *cit.*, punto 6.

94. Pons Rafols, X. y Segarra Trías, E.: *op. cit.* (*La acción exterior de la Generalitat...*), p. 109.

parte del Estado;⁹⁵ cuestión, por otra parte, nada infrecuente en la práctica. A este respecto, habría que distinguir obviamente entre efectos políticos evidentes, en los que no entraremos en esta sede, y efectos jurídicos, bastante más difíciles de precisar.

De entrada, parece evidente que el incumplimiento de este derecho por el Estado en modo alguno podría tener consecuencias en el proceso de celebración del tratado en cuestión; de ninguna manera podría demandarse ningún tipo de consecuencia jurídica que condicionara la validez del tratado internacional celebrado por el Estado; ni desde el punto de vista constitucional, pues no se viola el procedimiento de celebración de tratados internacionales, ni mucho menos desde el punto de vista iusinternacional donde el Convenio de Viena no deja margen para ello.

A partir de ahí, algunos autores desde fecha bien temprana han derivado de las disposiciones estatutarias que recogían este derecho un verdadero mandato para el Gobierno del Estado,⁹⁶ pero a la hora de precisar las concretas consecuencias jurídicas del incumplimiento de tal mandato no les resulta nada sencillo determinar los efectos. A nuestro juicio, no deberían existir graves inconvenientes para sostener que el incumplimiento del deber de informar pudiera dar lugar si resultara grave y reiterado a la interposición de un recurso de inconstitucionalidad por parte de la Comunidad Autónoma.⁹⁷

La forma de articulación del derecho de información

La última de las cuestiones a tratar en este breve análisis sería el modo en el que ha de encauzarse el derecho de información. Con frecuencia se ha planteado si el instrumento idóneo para resolver esta cuestión y, por ende, todas las relacionadas con la referida participación directa e indirecta de las CCAA en la acción exterior (del Estado) debería ser una ley que regulara específicamente estas cuestiones. En relación con la cuestión aquí específicamente tratada, ya hemos indicado al inicio de este trabajo⁹⁸ que el Estado rechazó todo empeño en

95. Obviamente, por incumplimiento o incumplimiento defectuoso del deber del Estado de informar no puede entenderse en modo alguno el que éste no siga el parecer o el sentido de las observaciones que a propósito del tratado en cuestión le hubieran podido hacer llegar una o varias CCAA. Ya ha quedado indicado que la posibilidad de presentar observaciones de ninguna manera funda un correlativo derecho a que se consideren vinculantes para el Estado. Nos referimos, más bien, al hecho de que el Estado no informe en absoluto a las CCAA del desarrollo de las negociaciones de un tratado internacional que afecte de manera «directa y singular» competencias de las CCAA o, en su caso, lo hiciera de forma manifiestamente extemporánea sin causa suficiente que lo justificase.

96. Fernández de Casadevante Romani, C.: «La Comunidad Autónoma del País Vasco y el Derecho Internacional», en AAVV, *Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco*, IVAP, Oñate, 1983, pp. 1575 y ss, en particular p. 1596.

97. Sobre esta controversia doctrinal, puede verse Bustos Gisbert, R.: *op. cit. (Relaciones Internacionales...)*, p. 115.

98. *Vid. supra*, I, notas 12 y 13.

elaborar una ley como la referida y prefirió buscar un mecanismo institucional –el llamado procedimiento para información a las CCAA sobre la elaboración y negociación por España de tratados internacionales que afecten a materias de su específico interés– cuya naturaleza jurídica no resulta sencillo de precisar. El caso es que, por lo que aquí respecta, quedó claro que sería la Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores el órgano encargado de proporcionar la información.⁹⁹ No es precisamente un órgano de alto perfil político.

Por lo que respecta al órgano de la comunidad autónoma receptor de la información, será obviamente el que se derive de sus respectivas normas estatutarias.

En todo caso, antes o después habrá que plantearse seriamente la conveniencia de mejorar notablemente los cauces formales de comunicación bidireccional al estilo de lo que en los últimos años ya ha ocurrido con la participación de las CCAA en temas propios de la Unión Europea. Y probablemente de una u otra manera nos terminaremos topando con un inconveniente que en nuestro Estado autonómico complica en exceso la participación de las CCAA en este tipo de cuestiones –y en otras muchas–, como es la ausencia de un Senado que fuese una verdadera cámara de representación territorial con funciones adaptadas a ello.¹⁰⁰

Consideraciones finales: balance crítico y perspectivas futuras

En efecto, desde un punto de vista empírico parece difícilmente rebatible que la práctica llevada a cabo hasta ahora por el Estado en materia de información a las CCAA sobre los tratados internacionales que afecten a sus competencias –o sean de su interés específico– dista mucho de haber sido la óptima. Con razón se ha dicho recientemente que se trata de una fórmula cuya concreción práctica «deja a todas luces mucho que desear».¹⁰¹ Entre otras causas, porque «han sido utilizadas en muy pocas ocasiones»¹⁰² y lo que no se cumple pese a ser un derecho, como mínimo, no funciona. Y podría añadirse que, cuando se ha hecho, no parece que haya satisfecho tampoco las aspiraciones de las CCAA ni las exigencias formales y materiales que la doctrina había fijado en la interpretación de este derecho. Probablemente ni el interés del Estado por la cuestión ni la intensidad de su uso ni los medios y cauces empleados han sido en el pasado los óptimos.¹⁰³

99. El argumento que da el propio texto para situarlo en esa Secretaría General Técnica se concreta en que es el «órgano que tiene atribuida la competencia para la tramitación de los tratados internacionales» (punto 1).

100. Es ésta, en realidad, una muy vieja discusión plagada de lugares comunes que casi produce rubor plantearla de nuevo. Máxime tras el fracaso –una vez más– de la intención planteada por el Gobierno del Estado en la última legislatura de reformar la cuestión en cuatro aspectos muy concretos.

101. Pons Rafols, X. y Sagarra Trías, E.: *op. cit.* (La acción exterior de la Generalitat...), p. 106.

102. Fernández de Casadevante Romaní, C.: *op. cit.* (La acción exterior...), p. 36.

103. En realidad, no es necesario recurrir a la opinión –probablemente interesada– de las CCAA para concluir que el mecanismo no funciona adecuadamente. El propio Gobierno del Estado ha reconocido expresamente en comparecencias en el Senado que «la valoración que hace el Gobierno del funcionamiento y utilización hasta la fecha del procedimiento que nos

Con todo, parece igualmente evidente que la entrada en vigor de los nuevos Estatutos de Autonomía que, siguiendo la estela dejada por el catalán, han reforzado notablemente los mecanismos directos e indirectos de participación de las CCAA en la acción exterior del Estado, marca el inicio de una nueva etapa en la que el Estado no tendrá más remedio que articular renovados mecanismos de colaboración más efectivos y ambiciosos que den cumplimiento a las novedosas regulaciones estatutarias.

Es cierto que en algunos casos –piénsese por ejemplo en los convenios de colaboración no normativos del artículo 195 del Estatuto catalán– estamos aún a la espera de la posición que establezca el Tribunal Constitucional cuando resuelva los recursos pendientes. Mas, sea cual sea el sentido de la sentencia constitucional, parece claro que la tendencia expansiva de la acción exterior de las CCAA resulta imparabile. Por ello, la articulación de mecanismos que traten de poner orden en la todavía existente heterogeneidad estatutaria serían bienvenidos. A este respecto, posiblemente resulte irremediable la necesidad de soluciones bilaterales en algunos casos muy específicos que afecten a competencias que, fruto de la *asimetría competencial* de nuestro sistema autonómico, afecten sólo a alguna de las CCAA. Pero, en términos generales, los mecanismos de articulación de los derechos de información y presentación de observaciones reclama una solución multilateral de trato semejante para todas las CCAA que respete escrupulosamente el principio de lealtad federal. Por cierto, bidireccional; dimensión ésta que a veces se olvida en nuestro sistema autonómico.

Por último, no resulta tampoco baladí recordar que la norma española que regula la ordenación de la actividad del Estado en materia de tratados internacionales es un decreto preconstitucional.¹⁰⁴ Así las cosas, treinta y seis años después parecería más que recomendable la aprobación de una ley estatal sobre tratados que acogiese, entre otros aspectos que reclaman actualización, la existencia real de unas CCAA que gozan de una serie de mecanismos para la participación en la acción exterior del Estado –incluidos medios indirectos de participación en la celebración de tratados internacionales– que resultaban simplemente inimaginables cuando en 1972 se redactó la vigente regulación. No parece mucho pedir...

ocupa es mejorable pero satisfactoria» e insistía en que «la clave es tener la voluntad y la capacidad necesarias para hacer las cosas con el mayor sentido común y en el plazo de tiempo lo más breve posible»; Respuesta del vicepresidente primero del Gobierno y Ministro del Interior (Sr. Rajoy Brey), Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, Serie I, núm. 272 de 24 de septiembre 2001, p. 3202. No podemos estar más de acuerdo. La clave está, pues, en la voluntad política real de cumplir con las exigencias derivadas de este derecho.

104. Decreto 801/1972, de 24 de marzo, BOE de 8 de abril de 1972.

COMPETENCIAS Y TERRITORIO EN LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

Luis Pomed Sánchez

Planteamiento general

La aprobación de la Ley Orgánica 6/2006, de 16 de julio, de reforma del Estatuto de Cataluña, inaugura una nueva etapa en la evolución del Estado autonómico. Vista en perspectiva histórica esa evolución, puede hablarse de una primera etapa de asentamiento, que arranca con la promulgación de los Estatutos de Autonomía del País Vasco y de Cataluña (Leyes Orgánicas 3/1979 y 4/1979, de 18 de diciembre), a la que sucedió otra –abierta por los acuerdos autonómicos de febrero de 1992– de reformas parciales de los Estatutos de las Comunidades Autónomas llamadas «de vía lenta». Característica común a ambas etapas fue la existencia previa de un acuerdo o consenso entre las principales fuerzas políticas nacionales, que en esta tercera en la que ahora estamos inmersos sólo se ha ido tejiendo tras la modificación del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Formalmente, las revisiones estatutarias concluidas tras la Ley Orgánica 6/ 2006 se caracterizan por el abandono de la lógica de las reformas parciales del Estatuto de Autonomía, optándose por la elaboración de un nuevo texto completo. Así ha sucedido con los Estatutos de Autonomía de las Illes Balears (Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero), Andalucía (Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo), Aragón (Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril) y Castilla y León (Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre).¹ Por su parte, la reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, llevada a cabo por la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, responde al modelo clásico de revisión parcial del articulado vigente al momento de procederse a la reforma.

Desde el punto de vista material, y en lo que ahora estrictamente interesa, los nuevos estatutos de autonomía aspiran, bien es cierto que con intensidad variable, a ofrecer una definición exhaustiva de los diversos aspectos integrantes de las competencias autonómicas. A este respecto cabe destacar, en primer lugar, un tratamiento más intenso de los elementos funcionales de las competencias, que

1. Durante la pasada legislatura se remitieron a las Cortes Generales otras dos propuestas de reformas estatutarias. Con fecha 14 de septiembre de 2006 se registró la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, que fue finalmente retirada; el 1 de febrero de 2007 las Cortes de Castilla-La Mancha presentaron la propuesta de reforma de esa Comunidad Autónoma, acordándose el 21 de enero de 2008 por la Mesa de la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados su traslado a la Cámara que se constituya en la IX Legislatura. En sus grandes trazos formales ambas reformas se corresponden con el modelo relacionado en texto.

van desde la generalizada incorporación de directrices o principios rectores que han de informar su ejercicio, hasta la definición pormenorizada de la tipología de competencias que contienen los arts. 110 a 115 del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña. Mayor diversidad se aprecia en la determinación del contenido material de los títulos competenciales autonómicos. Así, tanto el Estatuto de Autonomía de Cataluña (arts. 116 a 173) como el Estatuto de Autonomía para Andalucía (arts. 46 a 88) relacionan con detalle las distintas submaterias en las que se descomponen dichos títulos.

Por el contrario, los Estatutos de la Comunidad Valenciana y de las Illes Balears renuncian por entero a desglosar los sectores materiales integrantes de los títulos autonómicos. En una posición intermedia se sitúan los nuevos Estatutos de Autonomía de Castilla y León, y de Aragón, que precisan algunos de los contenidos materiales de los títulos competenciales mediante la indicación de que los mismos incluyen «en todo caso» ciertas submaterias.² El tercer y último elemento empleado por algunos de estos nuevos Estatutos de Autonomía para aquilatar la definición del ámbito competencial autonómico hace referencia a la determinación del alcance o fundamento territorial de las competencias asumidas por la respectiva Comunidad Autónoma.

En las próximas páginas se analiza someramente ese tercer elemento «territorial» de las competencias autonómicas según queda definido en los nuevos Estatutos de Autonomía, prestando especial atención, por razones obvias, al tratamiento que recibe en el reformado Estatuto de Autonomía de Cataluña. Ahora bien, el territorio no es contemplado en los estatutos solamente como elemento definidor de las competencias propias. Consecuentemente, se examinará en primer lugar la descripción que esos nuevos Estatutos realizan del ámbito geográfico al que se extiende su aplicación.

A continuación se expondrá el principio de territorialidad del ordenamiento autonómico y sus excepciones estatutarias. Tras ello se entrará en las previsiones que los nuevos Estatutos de Autonomía contienen acerca del alcance territorial de los títulos competenciales autonómicos y la incorporación del elemento espacial a la definición de esos mismos títulos.

2. Esta precisión se limita, en el caso del Estatuto de Autonomía de Castilla y León a las facultades que la Comunidad Autónoma asume en materia de protección civil (calificada como competencia de desarrollo normativo y ejecución en el art. 71.16) y de enseñanza no universitaria (art. 73.2). Aunque no siga la sistemática empleada en los Estatutos de Cataluña y Andalucía, el Estatuto de Autonomía de Aragón es más prolífico en la determinación de las submaterias que integran las competencias exclusivas relacionadas en el art. 71 (vgr. urbanismo, vivienda, ferrocarriles, publicidad, espectáculos y actividades recreativas, o protección civil), compartidas, enumeradas en el art. 75 (vgr. energía, o protección de datos de carácter personal), y ejecutiva en materia de expropiación forzosa (art. 77.16). Al margen de la ya aludida diferencia sistemática, interesa reseñar que el Estatuto aragonés se limita a referir submaterias que ya antes se entendían –pacíficamente– comprendidas en el acervo competencial autonómico, mientras que los Estatutos catalán y andaluz se sirven del detalle de las submaterias para ampliar los respectivos ámbitos competenciales. Como es sobradamente conocido, miembros del Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados han impugnado ante el Tribunal Constitucional el alcance de algunas de esas ampliaciones competenciales.

Delimitación del territorio autonómico en los nuevos Estatutos

Las Comunidades Autónomas son entes de organización territorial del Estado según resulta del art. 137 CE. En coherencia con esta caracterización de las Comunidades Autónomas como entes públicos de base territorial el art. 147.2 b) CE identifica como uno de los contenidos necesarios de los Estatutos de Autonomía «la delimitación de su territorio».

En la STC 99/1986, de 11 de julio, el Tribunal Constitucional tuvo ocasión de sistematizar las distintas formas de cumplimentación de esta reserva estatutaria en los Estatutos de Autonomía originarios:

«En unos casos, el territorio de la comunidad autónoma es definido por relación al de los municipios integrados en la provincia o provincias que contribuyen a crear el nuevo ente autónomo (art. 143.1 CE) y acceden así a su autogobierno. Este tipo de delimitación del territorio autonómico —que se halla, entre otros, en el Estatuto de Autonomía de Castilla y León (art. 2)— supone, en sentido estricto, una definición del ámbito espacial de aplicabilidad de las disposiciones y actos de la Comunidad Autónoma, mas no una determinación de cuál sea el espacio natural, geográfico, al que desde su entrada en vigor se extienda el Estatuto de Autonomía, pues la identificación de los territorios provinciales integrados en la Comunidad no es, al mismo tiempo, identificación de los límites geográficos de todos y cada uno de ellos. Puede así decirse que este modo de delimitar el territorio autonómico se realiza mediante normas cuyo objeto no es, en rigor, el territorio mismo, sino el ámbito espacial de aplicación de los actos y disposiciones jurídicas pertenecientes al subsistema normativo de cada Comunidad Autónoma.

En otros casos, lo normado no es ya tan sólo el ámbito de aplicabilidad de las disposiciones autonómicas y de los actos de sus órganos, sino el territorio mismo como espacio natural. Se introduce así en el estatuto una específica garantía territorial mediante la cual los límites geográficos con los que se constituyó al nacer la Comunidad Autónoma quedan consagrados en su norma institucional básica. Así, el EAPV, con expresión análoga a las que se encuentran en otros Estatutos, se refiere, en su artículo 2.2, a los “actuales límites” de los Territorios Históricos que integran esta Comunidad.» (FJ 4)

El principal efecto práctico de esta distinción radica en que mientras «esta segunda forma de delimitación del territorio impide toda alteración del mismo que no se realice mediante el procedimiento establecido para la revisión del Estatuto, a no ser que en éste se contengan reglas específicas para llevar a cabo dichas alteraciones», en el primero de los supuestos «la modificación territorial que no lleve consigo una alteración de la configuración provincial de la Comunidad Autónoma no entraña, en principio, una revisión formal del Estatuto, ya que, en tanto las provincias subsistan con identidad propia, las alteraciones que puedan experimentar sus territorios, aun cuando supongan también una modificación en el territorio de la Comunidad, no implican cambio de contenido en la norma estatutaria» (FJ 5).

Pues bien, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, puesto entonces

como ejemplo del primer modelo de delimitación estatutaria del territorio autonómico, ha pasado a adoptar el segundo modelo con ocasión de la reforma llevada a cabo por la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre.³ Así, el art. 2 del nuevo Estatuto de Autonomía traza el territorio autonómico por referencia al de los municipios integrados «en las actuales provincias» que comprende esta Comunidad Autónoma. Este cambio parece responder al propósito de reforzar la intangibilidad del territorio autonómico mediante la incorporación de una garantía estatutaria, con la vista puesta, obviamente, en el Condado de Treviño, enclave de la Comunidad Autónoma de Castilla y León radicado en el territorio geográfico de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Ninguna novedad presenta la definición del territorio autonómico recogida en los nuevos Estatutos de Autonomía de la Comunidad Valenciana, Andalucía (donde se mantiene la disposición adicional primera, ahora rubricada «territorios históricos», que contempla la eventual integración de Gibraltar)⁴ y las Illes Balears (cuyo art. 2 conserva la tradicional delimitación por referencia a los territorios insulares). Distinto es el caso de las Comunidades Autónomas de Aragón y Cataluña.

El art. 2 del nuevo Estatuto de Autonomía de Aragón establece que el territorio de ésta «se corresponde con el histórico de Aragón y comprende el de los municipios, comarcas y provincias de Huesca, Teruel y Zaragoza». La proclamación de la correspondencia con el territorio histórico de Aragón trasluce la reivindicación que los poderes públicos aragoneses vienen haciendo de la consideración de Aragón como «nacionalidad histórica». Por su parte, el segundo inciso no representa propiamente una garantía estatutaria del territorio autonómico sino que trae causa de una mayor interiorización de la Administración local, donde sí hallamos la incorporación de una garantía estatutaria específica para las comarcas (arts. 81.1 y 83).

A su vez, en el art. 9 del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña se dispone que «el territorio de Cataluña es el que corresponde a los límites geográficos y administrativos de la Generalitat en el momento de la entrada en vigor del presente Estatuto». Se elude así toda mención expresa de la organización provincial de Cataluña, que sólo aflora a través de la alambicada remisión a los límites existentes al momento de entrada en vigor del nuevo Estatuto, es decir, los fijados en

3. El ámbito territorial originario del Estatuto de Autonomía de Castilla y León ya había sido modificado por la Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero, que incluyó la mención expresa a la provincia de Segovia, incorporada a esta Comunidad Autónoma por la Ley Orgánica 5/1983, de 1 de marzo, dictada al amparo de lo dispuesto en el art. 144 c) CE.

4. En materia de modificación de los límites territoriales autonómicos cabe reseñar que en el nuevo Estatuto de Autonomía de Aragón se contiene una previsión específica sobre «incorporación de otros territorios o municipios a Aragón» (art. 10) que ya figuraba en el texto originario. Por otra parte, en el Estatuto de Autonomía de Castilla y León continúa regulándose la «segregación de enclaves» (disposición transitoria tercera), suprimiéndose ahora, por razones obvias, las reglas sobre incorporación de provincias limítrofes que figurara en la disposición transitoria séptima del texto originario (en el apartado tercero de esta disposición transitoria se recogían las determinaciones sobre segregación de enclaves que ahora pasan a integrar la disposición transitoria tercera).

el art. 2 del Estatuto de Autonomía de 1979 que aludía a las «comarcas comprendidas en las provincias de Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona».

Como bien ha señalado Ramón Riu Fortuny, la dualidad de límites a los que hace referencia el precepto estatutario representa una flexibilización y apertura del concepto de territorio, que se define en función del ámbito de actuación de la Generalidad como ente público territorial.⁵ Puede así afirmarse que este concepto estatutario de territorio presupone la voluntad de preservar un ámbito espacial de poder autonómico lo más amplio posible.⁶

Contemplado el precepto desde otra perspectiva podemos convenir en que es cierto que la noción geográfica del territorio parece invitar a pensar en la clásica

5. R. RIU FORTUNY, «La regulació de l'abast territorial i els efectes de les competències», en *La distribució de competències en el nou Estatut*, Col·lecció Institut d'Estudis Autònoms, 52, Barcelona, 2007, p. 86 y s.

Según pone de manifiesto este mismo autor, el antecedente inmediato de esta dualidad territorial se encuentra en el Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi, presentado al Congreso de los Diputados en 2005 y cuya toma en consideración fue rechazada por el Pleno de la Cámara. El art. 2 de dicha propuesta, rubricado «Territorio», se abría con el reconocimiento de los territorios vascos de «Araba, Bizkaia, Gipuzkoa, Lapurdi, Nafarroa, Nafarroa Beherea y Zuberoa a vincularse en un marco territorial común de relaciones, de conformidad con la voluntad de sus respectivas ciudadanas y ciudadanos». En el segundo apartado se fijaba, aplicando la dualidad resaltada en texto, el ámbito territorial de la «Comunidad de Euskadi». El precepto se cerraba con un tercer apartado que preveía la integración de los enclaves del Condado de Treviño (Castilla y León) y Villaverde de Trucios (Cantabria), ahora denominado Valle de Villaverde. Como es sabido, el principio de «territorialidad vasca» hace referencia a la aspiración de crear instituciones que engloben a todos los territorios en los que, desde la óptica del nacionalismo político, se asienta el pueblo vasco. En el panorama catalán, el art. 2 de la «Constitución del Estado Libre de Cataluña. Proyecto de Estatuto Nacional» presentada por ERC en abril de 2003 recogía, en términos similares ese mismo principio de territorialidad. El texto de dicho Proyecto puede consultarse en *L'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006*. Textos Jurídics, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2006, vol. I, pp. 101 y ss.

6. En rigor, la jurisprudencia constitucional ha avanzado considerablemente en la delimitación espacial del poder autonómico al rechazar cualquier pretensión de ceñir el territorio autonómico a una concepción estrictamente terrestre. Así, en la STC 38/2002, de 14 de febrero, se señala que «en cuanto a lo que deba entenderse por territorio autonómico, hemos afirmado que «tanto la jurisprudencia del Tribunal Supremo, como la doctrina del Consejo de Estado, han sostenido en forma inequívoca y, concretamente, respecto a los puertos y a la zona marítimo-terrestre que uno y otra forman parte del territorio municipal en que están enclavados, basándose en que legalmente todo el territorio nacional se divide en términos municipales, de forma que no pueden quedar espacios territoriales excluidos de ellos (Sentencias de 2 de octubre de 1967; 24 de enero de 1974; 16 de diciembre de 1977; 17 de marzo de 1980, dictámenes del Consejo de Estado de 10 de mayo de 1952 y 14 de febrero de 1957). Parece claro que la misma doctrina hay que aplicar a la división del territorio nacional en Comunidades Autónomas (art. 137 de la Constitución), máxime cuando esa división del territorio nacional es ahora total, (STC 77/1984, de 3 de julio, FJ 3)» (FJ 6), precisando seguidamente: «distinto es el caso del mar territorial. En el mar territorial excepcionalmente pueden llegar a ejercerse competencias autonómicas, eventualidad ésta que dependerá, bien de un explícito reconocimiento estatutario (vertidos industriales o contaminantes en aguas territoriales, salvamento marítimo: arts. 17.6 y 11 EAA) bien de la naturaleza de la competencia tal como resulta de la interpretación del bloque de la constitucionalidad (acuicultura: STC 103/1989, de 8 de junio; ordenación del sector pesquero: STC 158/1986, de 11 de diciembre; marisqueo: STC 9/2001, de 18 de enero).» (*ibidem*).

consideración de éste como uno de los elementos constitutivos de las entidades políticas, aquí de la Comunidad Autónoma. Pero no es menos cierto que el uso de esa noción en combinación con la estrictamente administrativa pone de manifiesto una decantación por la contemplación del territorio como el ámbito espacial de validez del ordenamiento jurídico autonómico. Una caracterización que ha hecho suya el Tribunal Constitucional en el pasaje de la STC 99/1986, de 11 de julio, antes reproducido.⁷

Asimismo el precepto que nos ocupa avanza ya la concepción, que aflora en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, de la Generalidad como ente público exponencial de una comunidad de ciudadanos, un ente público de base territorial pero que, en la medida en que sirve a los intereses de esa comunidad, su actividad trasciende en ocasiones los límites estrictamente geográficos.⁸

Esta concepción da coherencia, entre otros extremos, a la previsión de una acción exterior de la Generalidad (arts. 193 y ss.), y en especial la habilitación para que ésta lleve a cabo acciones con proyección exterior que se deriven directamente de sus competencias, bien de forma directa o con el concurso de la Administración General del Estado (art. 193.2). Bien es cierto que la coherencia ahora reconocida al nuevo Estatuto de Cataluña no es requisito inexcusable para la incorporación de este tipo de habilitaciones, como claramente demuestra el hecho de que el nuevo Estatuto de Autonomía de las Illes Balears contenga un art. 101.2 de contenido idéntico al ya mencionado art. 193.2 EAC.

Principio de territorialidad del ordenamiento autonómico y sus excepciones

La consideración del territorio como el ámbito espacial de validez y eficacia plena del ordenamiento jurídico autonómico tuvo dos tipos de expresiones en los Estatutos de Autonomía originarios. Así, un buen número de ellos incorporaron un precepto en el que se afirmaba el carácter territorial de las competencias (continúan vigentes los siguientes artículos: 20.6 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco, 37.1 Galicia, 15.1 Principado de Asturias, 15.1 Región de Murcia, 39.1 Cantabria, 39.1 Castilla-La Mancha y 35.1 Madrid). Otros cinco Estatutos de Autonomía originarios incluyeron en su articulado una previsión expresa del principio de eficacia territorial de las normas del Derecho autonómico, dándose

7. Como bien recuerda A. BLASCO ESTEVE, *Territori i competències autonòmiques*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 1990, pp. 9 y ss., la caracterización del territorio esencialmente como el ámbito de competencias de los entes públicos es, en gran medida, fruto de la crítica formulada de manera destacada por el jurista austriaco Hans Kelsen a la tradicional visión del mismo como elemento constitutivo de los entes públicos territoriales, y en especial del Estado. Según hemos tenido ocasión de observar, en la STC 99/1986, de 11 de julio, nuestro Tribunal Constitucional se adscribió a esa concepción kelseniana del territorio.

8. Esta segunda visión es defendida por R. RIU FORTUNY, «La regulació de l'abast territorial i els efectes de les competències», *op. cit.*, pp. 87 y s., quien añade que como poder político representativo de la comunidad de personas —en el sentido sociológico— asentadas en su territorio, la Comunidad Autónoma goza de autonomía para la gestión de los intereses de esa comunidad (art. 137 CE) más allá del territorio que sirve como punto de partida para delimitar el grupo social integrante de la comunidad.

la circunstancia de que todos de ellos han sido objeto de reciente reforma: Estatutos de Autonomía de la Comunidad Valenciana, Cataluña, Andalucía, Illes Balears y Aragón. A medio camino entre estas dos soluciones se sitúa el art. 43 LORAFNA, en tanto que guardan absoluto silencio al respecto los Estatutos de Autonomía de Extremadura, Castilla y León –silencio que persiste tras la reforma llevada a cabo por la Ley Orgánica 14/2007– y La Rioja.

Con la lógica excepción de Andalucía, las cláusulas estatutarias de territorialidad del derecho autonómico a las que se ha hecho mención incorporan una previsión específica para el derecho civil propio, existente en todas las demás comunidades autónomas.⁹ El nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía reitera en su art. 7 que las normas autonómicas «tendrán eficacia en su territorio». A esta regla, que ya figuraba en el art. 9 del Estatuto de Autonomía de 1981, se añade ahora la previsión de que esas mismas normas «podrán tener eficacia extraterritorial cuando así se deduzca de su naturaleza y en el marco del ordenamiento constitucional». Originariamente, la inclusión del principio de territorialidad de las normas autonómicas se presentaba como el presupuesto lógico para la afirmación de su aplicación preferente, que figuraba en el art. 10 del Estatuto de Autonomía de 1981. Sin embargo, esta conexión entre el principio de territorialidad y la preferencia aplicativa se ha suprimido, parece que con buen sentido, tras la reforma llevada a cabo por la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo.¹⁰

En el resto de Estatutos de Autonomía se aprecian algunas diferencias que parece oportuno reseñar. Así, en primer lugar, el art. 10 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears la proclamación del principio de eficacia territorial de «las normas, las disposiciones y el derecho civil de la Comunidad Autónoma» se hace «sin perjuicio de las normas para resolver los conflictos de leyes y de las excep-

9. Como ha señalado A. ARCE JANARIZ, *Comunidades Autónomas y conflictos de leyes*, Civitas, Madrid, 1988, p. 48 y s., aunque la existencia de un Derecho civil propio parece explicar la regla que examinaremos, no todos los Estatutos de Comunidades Autónomas con Derecho civil especial la incluyen en su articulado. No lo hacen, concretamente, los Estatutos de Autonomía del País Vasco y Galicia, ni la LORAFNA. Al respecto, se ha indicado que el art. 43 LORAFNA presenta un contenido singular pues tras afirmar la territorialidad de las facultades y competencias de la Comunidad foral agrega una apertura al principio de personalidad de las normas forales que se refiere a «los supuestos previstos en los Convenios para materias fiscales entre Navarra y el Estado o en la legislación estatal».

10. En el nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía esa preferencia se incorpora a la clasificación de las competencias [art. 42.2.1ª]. Amén de que la previsión de aplicación preferente de la normativa autonómica figure en otros Estatutos de Autonomía donde no se hace referencia alguna al principio de territorialidad del derecho autonómico (por todos, art. 42 del Estatuto de Autonomía de Canarias), lo cierto es que esa preferencia en aplicabilidad no resulta de ningún criterio territorial sino del estrictamente competencial. Así resultaba, por lo demás, del propio art. 10 del Estatuto de Autonomía de 1981, que ceñía la preferencia aplicativa a las normas dictadas en los ámbitos de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma. Reubicada sistemáticamente esta previsión, no se acaba de entender el sentido de un precepto como el art. 8 del nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía, que en términos innecesariamente descriptivos establece que «el Derecho propio de Andalucía está constituido por las leyes y normas reguladoras de las materias sobre las que la Comunidad Autónoma ostenta competencias», pues en el nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía no se vuelve a utilizar la expresión «derecho propio de Andalucía».

ciones que puedan establecerse en cada materia». Esta misma cláusula «sin perjuicio» figura en el art. 14.2 del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, referida aquí a «las excepciones que puedan establecerse en cada materia y de las situaciones que puedan regirse por el estatuto personal u otras normas de extraterritorialidad». Distinto es el caso del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, cuyo art. 7.2 excepciona el principio general de territorialidad de las normas autonómicas y del Derecho Foral Valenciano «en los casos en los que legalmente sea aplicable el estatuto personal y otras normas de extraterritorialidad». Finalmente, el art. 9 del nuevo Estatuto de Autonomía de Aragón mantiene la combinación de los principios de territorialidad y personalidad que ya figuraba en el texto originario. El principio de territorialidad se predica de las normas y disposiciones autonómicas «sin perjuicio de las excepciones que puedan establecerse en cada materia y de las situaciones que hayan de regirse por el estatuto personal u otras reglas de extraterritorialidad» (art. 9.1), en tanto que el principio de personalidad informa la aplicabilidad del derecho civil propio de Aragón en los siguientes términos: «el Derecho Foral de Aragón tendrá eficacia personal y será de aplicación a todos los que ostenten la vecindad civil aragonesa, independientemente del lugar de su residencia, y excepción hecha de aquellas disposiciones a las que legalmente se les atribuya una eficacia territorial» (art. 9.2).

El sentido de estos preceptos estatutarios no radica tanto en la afirmación del principio de territorialidad sino en la previsión de una serie de excepciones al mismo.¹¹ Identificado este elemento común se advierte una cierta gradación del alcance de los preceptos estatutarios ahora reseñados. En un primer escalón se sitúa el art. 10 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, que no hace una referencia explícita al principio de personalidad sino que lo reconoce implícitamente al remitir la determinación de los criterios de aplicabilidad del Derecho civil propio a las normas reguladoras del Derecho interregional dictadas por el Estado en ejercicio de la competencia reservada por el art. 149.1.8 CE. Algo más lejos llegan los Estatutos de Autonomía de la Comunidad Valenciana y de Cataluña, que, al prever la existencia de situaciones que deben regirse por el estatuto personal, llevan al primer plano el principio de personalidad.¹² En el último escalón hallamos el art. 9 del Estatuto de Autonomía de Aragón, que presenta una doble contenido: por una parte, recoge una garantía estatutaria de la «vecindad civil» como criterio determinante de la aplicación del derecho civil propio de esta Comunidad Autónoma; por otra, anticipa un contenido amplio de ese mismo Derecho civil propio en la medida en que prevé la existencia de disposiciones civiles cuya aplicabilidad se rija por el principio territorial. Lo primero condiciona notablemente una eventual modificación del actual art. 16.1 CC que prescindiera del principio de personalidad, concretado en la figura de la «vecindad civil», como criterio de aplicabilidad de los Derechos civiles especiales, pues su eficacia general presupondría una reforma estatutaria. Lo segundo permite

11. Así lo indicó en su momento, por referencia a los preceptos equivalentes incluidos en los primeros Estatutos de Autonomía, A. ARCE JANARIZ, *Comunidades Autónomas y conflictos de leyes*, op. cit., p. 48.

12. En torno al concepto de «estatuto personal» y su aplicación en el Derecho interregional, vid. A. BLASCO ESTEVE, *Territori i competències autonòmiques*, op. cit., pp. 40 y ss.

adecuar la conservación, modificación y desarrollo del derecho foral de Aragón en materias que no guardan relación con el estatuto personal (vgr. servidumbres) y que, por ello mismo, reclaman una aplicación estrictamente territorial.¹³

Al margen de lo anterior, el Tribunal Constitucional ha reconocido la posibilidad de que las normas y actos dictados por los poderes públicos autonómicos produzcan efectos supraterritoriales.¹⁴ Los términos en que se ha producido ese reconocimiento permiten hablar de un auténtico principio sistemático.

Se trata de un reconocimiento temprano, pues se efectuó por vez primera en la STC 37/1981, de 16 de noviembre, que estimó parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley del Parlamento Vasco sobre centros de contratación de cargas de transporte terrestre de mercancías. En dicha resolución se afirmó que «la competencia de los órganos de la Comunidad Autónoma del País Vasco se entiende siempre referida, salvo disposición expresa en contrario (en este caso inexistente), al ámbito territorial del País Vasco, como declara el artículo 20.6 de su Estatuto de Autonomía, pero esta limitación territorial de la eficacia de las normas y actos no puede significar, en modo alguno, que le esté vedado por ello a esos órganos, en uso de sus competencias propias, adoptar decisiones que puedan producir consecuencias de hecho en otros lugares del territorio nacional. La unidad política, jurídica, económica y social de España impide su decisión en comportamientos estancos y, en consecuencia, la privación a las Comunidades Autónomas de la posibilidad de actuar cuando sus actos pudieran originar consecuencias más allá de sus límites territoriales equivaldría necesariamente a privarlas, pura y simplemente, de toda capacidad de actuación» (FJ 1).

Como puede apreciarse, el reconocimiento de la eficacia supraterritorial de las normas y actos autonómicos no se efectúa en términos de excepcionalidad sino que resulta del principio de unidad del ordenamiento y garantiza su funcionalidad práctica. En particular, el Tribunal Constitucional ha venido insistiendo en que la adecuada operatividad del orden constitucional y estatutario de distribución de competencias requiere una *interpretación flexible* del principio de territorialidad «para no vaciar de contenido las competencias comunitarias» (STC 165/1985, de 5 de diciembre). Esa flexibilización del principio requiere tener en cuenta «la competencia afectada y sus efectos sobre las correlativas de otras Comunidades o las concurrentes o compartidas del propio Estado» (STC 242/1999, de 21 de diciembre, FJ 18) y no implica únicamente que las Comunidades Autónomas pueden adoptar decisiones que produzcan consecuencias de hecho en otros lugares del territorio nacional (STC 33/2005, de 17 de febrero, FJ 11), sino incluso que «no puede en forma alguna excluirse que, para llevar a cabo correctamente las funciones que tenga atribuidas, una Comunidad Autónoma, haya de realizar determinadas actividades, no ya sólo fuera de su territorio, sino incluso fuera de los límites territoriales de España» (STC 165/1994, de 26 de mayo, FJ 3).

13. Al respecto, J. BERMEJO VERA y J. DELGADO ECHEVERRÍA, «Comentario al artículo 9», en *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Aragón*, IEAL, Madrid, 1985, p. 89.

14. En la literatura jurídica cabe destacar la síntesis realizada por I. LASAGABASTER HERRARTE, «El territorio y la eficacia de las normas jurídicas», en *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1994*, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, Barcelona, 1995, en especial p. 794 y ss.

Como conclusión de lo expuesto puede afirmarse que el territorio delimita la acción de los poderes públicos autonómicos en dos momentos distintos, como son la asunción y el ejercicio de las competencias.¹⁵ Respecto del primero, el principio de territorialidad de las competencias implica la incorporación de un factor espacial en su definición.¹⁶ Con relación al segundo, ese mismo principio acota el ámbito geográfico de validez de las normas y actos dictados en ejercicio de los títulos competenciales autonómicos, siendo susceptible de modulaciones que se concretan principalmente en la eventual producción de efectos contingentes más allá del territorio autonómico o en la realización de actividades instrumentales fuera de dicho ámbito territorial.

Lo expuesto nos conduce inexorablemente a analizar los términos en los que se incorpora ese factor espacial a la delimitación del ámbito competencial en los nuevos Estatutos de Autonomía.

Las cláusulas generales de territorialidad de las competencias en los nuevos Estatutos de Autonomía

Según se ha indicado con anterioridad, los Estatutos de Autonomía originarios ofrecían un panorama muy variado en cuanto a la incorporación del principio de territorialidad. Asimismo ha habido ocasión de señalar que el Estatuto reformado de Castilla y León sigue sin hacer mención alguna a dicho principio. Por su parte, los nuevos Estatutos de Autonomía de la Comunidad Valenciana y las Illes Balears sólo se refieren al territorio como ámbito espacial de eficacia plena de las normas y actos autonómicos.¹⁷

Mayor interés revisten, a este respecto, los nuevos Estatutos de Autonomía de Cataluña, Andalucía y Aragón.

Así, frente a la parquedad del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979, cuyo art. 25.1 se limitaba a referir todas las competencias autonómicas al territorio de Cataluña, el nuevo Estatuto de 2006 incluye una disposición general sobre el «alcance territorial y efectos de las competencias» (art. 115) del siguiente tenor:

«1. El ámbito material de las competencias de la Generalitat está referido al territorio de Cataluña, excepto los supuestos a que hacen referencia expresamente el presente Estatuto y otras disposiciones legales que establecen la eficacia jurídica extraterritorial de las disposiciones y los actos de la Generalitat.

15. Al respecto, por todos, A. ARCE JANARIZ, *Comunidades Autónomas y conflictos de leyes*, op. cit., p. 126.

16. Según se afirma en la STC 40/1998, de 19 de febrero, reiterando la doctrina constante al respecto, «el principio de territorialidad de las competencias es algo implícito al propio sistema de autonomías territoriales» (FJ 45).

17. El nuevo Estatuto de Autonomía de las Illes Balears incluye un art. 37, rubricado «ejercicio de las competencias de la Comunidad Autónoma», que se limita a afirmar que, como no podía ser de otro modo, «el ejercicio de todas las competencias de la Comunidad Autónoma se realizará de acuerdo con los términos que dispone la Constitución».

2. La Generalitat, en los casos en que el objeto de sus competencias tiene un alcance territorial superior al del territorio de Cataluña, ejerce sus competencias sobre la parte de este objeto situada en su territorio, sin perjuicio de los instrumentos de colaboración que se establezcan con otros entes territoriales o, subsidiariamente, de la coordinación por el Estado de las Comunidades Autónomas afectadas.»

Lo dispuesto en este precepto estatutario se reproduce esencialmente en los nuevos Estatutos de Autonomía para Andalucía (art. 43) y Aragón (arts. 70.2 y 3). Adviértase, no obstante, que estos textos estatutarios difieren del catalán al conectar el principio de territorialidad no ya con el «ámbito material de las competencias» sino con la eficacia del «ejercicio de las competencias autonómicas» y al identificar al legislador estatal como único competente para establecer supuestos de extraterritorialidad (arts. 43.1 y 70.2, respectivamente).

Antes de examinar la relevancia de estas diferencias pueden identificarse dos elementos comunes a todos estos preceptos estatutarios.¹⁸ De un lado, juntamente con la prédica del principio de territorialidad establecen un punto de conexión territorial genérico aplicable a todas las competencias para las cuales los Estatutos no fijen puntos de conexión específicos (arts. 115.1 Estatuto de Cataluña, 43.1 Estatuto para Andalucía y 70.2 Estatuto de Aragón).¹⁹ De otro, introducen un nuevo «principio de fraccionamiento» del ejercicio de las competencias (arts. 115.2 Estatuto de Cataluña, 43.2 Estatuto para Andalucía y 70.3 Estatuto de Aragón).²⁰

Cierto es que el primero de estos elementos resulta más evidente en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña que en los otros dos toda vez que en aquél la utilización de la expresión «ámbito material de las competencias» permite afirmar que se refiere tanto a la titularidad de las mismas como a su ejercicio, mientras que los Estatutos reformados de Andalucía y Aragón circunscriben la virtualidad de la apertura territorial exclusivamente al ejercicio. Pero no es menos

18. Como es sabido, los dos apartados del art. 115 del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña han sido impugnados por los noventa y nueve Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso que interpusieron el recurso de inconstitucionalidad núm. 8045-2006, actualmente en tramitación. Achacan dichos parlamentarios al art. 115.1 la remisión genérica a «otras disposiciones legales», siendo así que, en su opinión, sólo el legislador estatal podría introducir excepciones al principio general de territorialidad de las competencias autonómicas. Con respecto al art. 115.2 apuntan la expansividad de las facultades autonómicas de intervención, siendo así que algunas competencias estatales no son susceptibles de la fragmentación que se perfila en el precepto estatutario. Interesa recordar, por otra parte, que los arts. 43.2 del Estatuto de Autonomía para Andalucía reformado y 70.3 del nuevo Estatuto de Autonomía para Aragón, cuya literalidad es coincidente con la del art. 115.2 del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, no han sido objeto de recurso ante el Tribunal Constitucional.

19. Vid. C. VIVER PI-SUNYER, «Les competències de la Generalitat a l'Estatut de 2006: objectius, tècniques emprades, criteris d'interpretació i comparació amb els altres Estatuts reformats», en *La distribució de competències en el nou Estatut*, op. cit., p. 43.

20. S. MUÑOZ MACHADO, «El territorio como ámbito de ejercicio de las competencias», en *Territorio y autonomía. El alcance territorial de las competencias autonómicas*, Colección Institut d'Estudis Autònoms, 45, Barcelona, 2007, p. 32, utiliza la expresión «principio de fragmentación». Toda vez que el Tribunal Constitucional habla de fraccionamiento y no de fragmentación, se opta aquí por utilizar el mismo sustantivo.

cierto que la definición de puntos de conexión específicos en estos Estatutos, especialmente en el Estatuto de Autonomía para Andalucía, atempera notablemente la distinción ahora apuntada.

Por otro lado, el art. 115.1 EAC coincide con los otros dos preceptos estatutarios al contemplar la posibilidad de que la extraterritorialidad se prevea en el propio Estatuto de Autonomía, pero difiere al abrir esta misma posibilidad a lo dispuesto «en otras disposiciones legales que establezcan la eficacia jurídica extraterritorial de las disposiciones y los actos de la Generalitat», no acotando dicha posibilidad a la acción del legislador estatal. Sin embargo, la diferencia es más nominalista que de régimen jurídico.

En este sentido, no debe confundirse la eficacia jurídica extraterritorial de las normas o actos autonómicos con la existencia de un conflicto interregional de leyes que sea preciso resolverse conforme a la regulación dictada por el Estado al amparo de la competencia exclusiva que le reserva el art. 149.1.8 CE. En particular, conviene no olvidar que la figura de los «puntos de conexión» de nuestro derecho público territorial reviste un sentido y alcance distintos de aquellos que cumple en el ámbito del derecho internacional privado. Mientras que en éste la identificación de los puntos de conexión es el instrumento utilizado por las normas de conflicto multilateral para determinar el ordenamiento jurídico aplicable al caso, en aquél los puntos de conexión forman parte del contenido material de la competencia, de modo que su concurrencia es presupuesto del ejercicio del título competencial.²¹ Dicho de otro modo, si en el derecho internacional privado los puntos de conexión permiten seleccionar la norma aplicable en caso de conflicto entre varias disposiciones igualmente válidas, en el derecho público territorial español los puntos de conexión sirve para la determinación de la única norma válida por haber sido dictada por el ente titular de la competencia.

De lo expuesto se infieren dos conclusiones. En primer lugar, la fijación de los puntos de conexión no representa sino la concreción del principio general de territorialidad de las competencias autonómicas en la medida en que precisa el vínculo de esas competencias con el territorio autonómico (los puntos de conexión se refieren siempre al espacio autonómico). En segundo lugar, la producción de efectos extraterritoriales contingentes derivará de la estructura y destinatarios de la norma concreta dictada en el legítimo ejercicio de las competencias y tendrá como fundamento el principio de unidad ordinamental al que ya se ha hecho referencia con anterioridad, y no tanto de una habilitación genérica conferida por el legislador estatal al establecer el derecho interregional. Nótese, a mayor abundamiento, que ese derecho interregional tiene como objeto la resolución de los conflictos de normas (art. 149.1.8 CE), lo que de suyo implica que se trata de normas válidas y que están dotadas de eficacia supraterritorial, pues en otro caso el conflicto se resuelve mediante la aplicación de los principios de competencia y prevalencia consagrados en el art. 149.3 CE.

21. Vid. R. RIU FORTUNY, «La regulació de l'abast territorial i els efectes de les competències», *op. cit.*, p. 94. Acerca de la virtualidad de los puntos de conexión en el Derecho Internacional Privado, vid. A. L. CALVO CARAVACA, «La norma de conflicto del siglo XXI», en *Pacis Artes. Obra Homenaje al profesor Julio Diego González Campos*, Universidad Autónoma de Madrid-Eurolex, Madrid, 2005, T. II, p. -1335 y s.

Parece oportuno recordar, por último, que es el Estatuto de Autonomía de Aragón el que de manera más acabada incorpora la mayor modulación del principio de territorialidad del derecho autonómico al establecer como criterio de aplicación del Derecho Foral de Aragón el principio de personalidad (art. 9). En este caso la producción de efectos extraterritoriales trae causa directa de una determinación estatutaria, por lo que no precisa intermediación alguna del legislador estatal. Además, el propio art. 9 del Estatuto de Autonomía de Aragón incluye una «excepción a la excepción» al contemplar la posibilidad de que existan normas de ese mismo Derecho Foral a las que se les atribuya en exclusiva eficacia territorial. De este modo se reconoce al legislador aragonés la potestad para acotar al territorio autonómico la eficacia de unas normas que, en otro caso, rebasan ese límite espacial. En rigor, también aquí la determinación de esa eficacia territorial resultará del legítimo ejercicio de una competencia autonómica para la que se ha fijado como punto de conexión la vecindad civil.

Con respecto al «principio de fraccionamiento» de las competencias parece conveniente indicar que se trata de un principio establecido en la doctrina del Tribunal Constitucional. Arranca esa doctrina de la STC 329/1993, de 12 de noviembre, en materia de contaminación atmosférica, donde se afirma que la atribución a los órganos estatales para declarar las Zonas de Atmósfera Contaminada cuando rebase el territorio de una comunidad autónoma «sólo sería constitucionalmente legítima en aquellos casos excepcionales en que la intervención separada de las diversas Comunidades Autónomas no permitieran salvaguardar la eficacia de las medidas a tomar, y resulte necesaria una decisión unitaria del Estado a causa de poderosas razones de seguridad y grave y urgente necesidad que justifican la utilización estatal sobre bases de la dependencia en materia de protección del medio ambiente y para evitar daños irreparables» (FJ 4).

La doctrina apuntada en esta resolución se consagró en la STC 243/1994, de 21 de julio, en relación entonces con la autorización de las entidades de inspección y control en materia de seguridad industrial, donde se dice:

«La primera cuestión que debemos dilucidar es la de si el hecho de que una Entidad de inspección y control actúe en más de una comunidad autónoma justifica, por sí solo, que el Estado se reserve la facultad de autorización en una materia en la que todas las comunidades autónomas han asumido las funciones ejecutivas. La respuesta a este interrogante debe ser negativa. El Estado, en virtud de las competencias normativas que posee en esta materia, puede establecer los puntos de conexión territorial que estime oportunos para determinar la comunidad autónoma a la que corresponde otorgar la autorización de esas Entidades que pretenden desarrollar una actuación de alcance superior al territorio de una comunidad autónoma. Lo que no permite este alcance territorial de las actividades objeto de las distintas competencias –fenómeno cada vez más común en el mundo actual– es desplazar, sin más, la titularidad de la competencia controvertida al Estado. A este traslado de titularidad, ciertamente excepcional tan sólo puede llegarse como se apuntó en la STC 329/1993, cuando, además del alcance territorial superior al de una comunidad autónoma del fenómeno objeto de la competencia, la actividad pública que sobre él se ejerza no sea susceptible de fraccionamiento y, aun en este caso, cuando

dicha actuación no pueda llevarse a cabo mediante mecanismos de cooperación o de coordinación, sino que requiera un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizar su atribución a un único titular, que forzosamente debe ser el Estado, o cuando sea necesario recurrir a un ente con capacidad de integrar intereses contrapuestos de varias comunidades autónomas. Ningún dato aporta, ni siquiera indiciariamente, la representación del Estado que permita concluir que el caso aquí enjuiciado debe incluirse en alguno de los supuestos excepcionales apuntados. La posibilidad de atribuir a las comunidades autónomas la competencia para otorgar la autorización de estas Entidades es, pues, en este caso manifiesta y así parece entenderlo también la Ley estatal de Industria de 16 de julio de 1992.» (FJ 6)

Este criterio constituye hoy «doctrina reiterada»,²² según se ha declarado en la STC 194/2004, de 10 de noviembre, a propósito de la gestión de los parques nacionales de ámbito territorial supraautonómico, donde, con reproducción de la STC 223/2000, de 21 de septiembre (Reglamento de la actividad de distribución de gases licuados del petróleo), recuerda el Tribunal Constitucional que «venimos insistiendo en que las actuaciones autonómicas, por el hecho de que generen consecuencias más allá del territorio de las comunidades autónomas que hubieren de adoptarlas, por estar así previsto en sus estatutos de autonomía, no revierten al Estado como consecuencia de tal efecto supraterritorial, pues a este traslado de la titularidad, ciertamente excepcional, tan sólo puede llegarse, como se apuntó en la STC 329/1993 (FJ 4), cuando, además del alcance territorial superior al de una comunidad autónoma del fenómeno objeto de la competencia, la actividad pública que sobre él se ejerza no sea susceptible de fraccionamiento y aun en este caso, dicha actuación no pueda llevarse a cabo mediante mecanismos de cooperación y coordinación, sino que requiera un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizar su atribución a un solo titular, que forzosamente deba ser el Estado, o cuando sea necesario recurrir a un ente con capacidad de integrar intereses contrapuestos de varias Comunidades Autónomas (SSTC 243/1994, FJ 6, y 175/1999, FJ 6)» (FJ 16).²³

Debe repararse en que esta doctrina responde, en rigor, a la misma lógica de salvaguarda de la integridad de las competencias autonómicas que fundamenta el

22. El lector interesado hallará exposiciones pormenorizadas de esta doctrina constitucional en los trabajos de G. FERNÁNDEZ FARRERES, *La contribución del Tribunal Constitucional al Estado autonómico*, Iustel, Madrid, 2005, p. 401 y ss., y A. SALVADOR SANCHO, «Los puntos de conexión y la delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas», en *Territorio y autonomía. El alcance territorial de las competencias autonómicas*, op. cit., p. 37 y ss.

23. Cabe poner en relación la posibilidad de desplazamiento a favor del Estado del ejercicio de las competencias de titularidad autonómica con la gestión estatal de subvenciones en materias de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, admitida por el Tribunal Constitucional cuando el Estado ostente algún título competencial y se den las siguientes circunstancias: «que resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, evitando al propio tiempo que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales destinados al sector» [STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 8 d)]. En ambos casos prima la eficacia de la intervención pública, entendida desde la perspectiva del mejor servicio a los ciudadanos.

reconocimiento de efectos extraterritoriales a las normas y actos autonómicos. De igual modo que el principio de unidad del ordenamiento impide oponer frente al pleno ejercicio de las competencias autonómicas una inexistente prohibición de toda eficacia supraterritorial de las normas y actos en que se concrete dicho ejercicio, tampoco el alcance supraautonómico del fenómeno objeto de la competencia autoriza el desplazamiento de ésta a favor de las instancias centrales del Estado. Nótese, por otro lado, que también aquí el Tribunal Constitucional introduce una modulación al principio general al admitir excepcionalmente el desplazamiento del ejercicio de la competencia –aunque de manera un tanto discutible se habla de desplazamiento de la titularidad– cuando concurren los siguientes requisitos: objeto con un alcance territorial superior al autonómico, imposibilidad de fraccionamiento, e imposibilidad de hacer uso de instrumentos de cooperación y coordinación, de modo que la acción pública «requiera un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizar su atribución a un solo titular, que forzosamente deba ser el Estado, o cuando sea necesario recurrir a un ente con capacidad de integrar intereses contrapuestos de varias Comunidades Autónomas» (STC 194/2004, de 10 de noviembre, FJ 16).

Ciertamente, los preceptos examinados de los nuevos Estatutos de Autonomía de Cataluña, Andalucía y Aragón no contemplan en ningún caso el traslado del ejercicio de las competencias a favor del Estado. No parece, sin embargo, que este silencio estatutario deba alterar en modo alguno la doctrina constitucional reseñada. En particular porque esos preceptos se refieren a supuestos en los que sea posible el fraccionamiento del ejercicio de las competencias o en los que resulte idóneo el recurso a los mecanismos de cooperación o coordinación, siendo así que, según hemos tenido ocasión de observar, el desplazamiento del ejercicio de la competencia a las instancias centrales sólo resulta constitucionalmente legítimo cuando se hayan agotado estas posibilidades o no quepa recurrir a ellas.

Alcance territorial de las competencias autonómicas. Fijación de los puntos de conexión

La vinculación de las competencias autonómicas con el territorio deriva del principio general de territorialidad de las competencias, que, según hemos tenido ocasión de señalar, el Tribunal Constitucional ha reputado «implícito al propio sistema de autonomías territoriales» (STC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 45). Ahora bien, la experiencia atesorada en los treinta años de funcionamiento del Estado autonómico ha llevado a algunos poderes públicos autonómicos a concluir que la mera yuxtaposición de este principio general con la enunciación de las materias competenciales no asegura la plenitud del ejercicio de sus competencias. A fin de garantizar esta plenitud competencial, algunos de los nuevos estatutos de autonomía, y en especial el Estatuto de Autonomía de Cataluña, al que limitaremos ahora las referencias, han incorporado a la definición de las competencias autonómicas los puntos de conexión que habilitan su ejercicio.

La tipología de los puntos de conexión fijados por el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña se caracteriza esencialmente por su diversidad y casuismo, habiéndose apreciado en algunos supuestos la enunciación múltiple y acumulati-

va de puntos de conexión.²⁴ Más allá de esa diversidad cabe identificar un elemento común, cual es la toma en consideración de las opciones adoptadas al respecto por el legislador estatal.

A este respecto interesa recordar que, más allá de los supuestos en los cuales la Constitución erige el territorio en criterio determinante de la atribución de competencias al Estado (vgr. arts. 149.1.21, 22 y 24), el Tribunal Constitucional ha entendido que la fijación de los puntos de conexión habilitantes del ejercicio de las competencias autonómicas corresponde al legislador en aras del principio de coherencia del ordenamiento jurídico.²⁵ Del mismo modo, también es preciso advertir que la doctrina elaborada por el Tribunal Constitucional al examinar el cumplimiento de esa función estatal ha sido objeto de numerosas críticas por el grado de deferencia que ha mostrado para con el legislador estatal y que se manifestaría en la utilización de un canon amplio de razonabilidad de la decisión, en lugar de someterlo a otros cánones más estrictos como pudiera ser el de proporcionalidad.²⁶

Siendo pródigo el Estatuto de Autonomía de Cataluña en la determinación de los puntos de conexión cabe singularizar cuatro supuestos.

En algunas materias se aprecia una superación de las limitaciones derivadas de la traslación de los criterios de la legislación preconstitucional a la definición de las competencias autonómicas. Así sucede, destacadamente, en el caso de las asociaciones (art. 118.1), respecto de las cuales se abandona la tipología heredada de la Ley General de Educación de 1970 y se opta por la combinación de los criterios funcionales y territoriales inicialmente empleados para la delimitación de las competencias autonómicas en materia de fundaciones. De suerte que la Generalidad asume competencia exclusiva «respetando las condiciones básicas establecidas por el Estado para garantizar la igualdad en el ejercicio del derecho y la reserva de Ley Orgánica» sobre el régimen jurídico de las asociaciones «que desarrollen mayoritariamente sus funciones en Cataluña».²⁷

En otros casos el Estatuto de Cataluña renuncia a establecer con precisión el punto de conexión habilitante de la competencia. Como ejemplos de esta forma de operar baste citar las competencias sobre cooperativas y economía social (art. 124)

24. Vid. R. RIU FORTUNY, «La regulació de l'abast territorial i els efectes de les competències», *op. cit.*, p. 96.

25. Vid. A. SALVADOR SANCHO, «Los puntos de conexión y la delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas», *op. cit.*

26. Por todos, I. LASAGABASTER HERRARTE, «El territorio y la eficacia de las normas jurídicas», *op. cit.*

27. En los mismos términos, arts. 79.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía y art. 30.33 del Estatuto de las Illes Balears. El Estatuto de Castilla y León distingue una competencia exclusiva sobre fundaciones (art. 70.34) y de desarrollo normativo y ejecución en materia de asociaciones (art. 71.17), si bien utiliza el mismo punto de conexión reseñado en el texto. La deficiente redacción del art. 71.40 del nuevo Estatuto de Autonomía de Aragón ha dado lugar a una inopinada acumulación de tendencias pues en virtud de ese precepto Aragón asume competencia exclusiva sobre «asociaciones y fundaciones de carácter docente, cultural, artístico, benéfico, asistencial, deportivo y similares que desarrollen principalmente sus funciones en Aragón». Más precisa es la redacción del art. 49.1.23 del Estatuto de la Comunidad Valenciana, aunque mantenga idéntica tipología para las asociaciones.

y en materia de mutualidades de previsión social no integradas en el sistema de Seguridad Social o de seguros (arts. 126.1 y 2).²⁸

Tampoco faltan supuestos en los que el nuevo Estatuto de Cataluña trata de salir al paso de lo que se considera una limitación de competencias autonómicas resultante de la normativa estatal en la materia. Tal ocurre, sin ir más lejos, en la asunción de competencias en materia de Cajas de ahorro (art. 120), donde, utilizándose como punto de conexión el domicilio se trata de ampliar el margen de facultades autonómicas de intervención sobre estas entidades de crédito.²⁹

El último grupo estaría integrado por aquellos preceptos donde se trata de asegurar algún tipo de intervención autonómica en ámbitos de titularidad estatal. Estos preceptos hacen referencia fundamentalmente a las aguas y obras hidráulicas (art. 117),³⁰ las instalaciones de producción y transporte de energía que superen el territorio autonómico (art. 133.2), las grandes infraestructuras, como son las obras públicas de interés general (art. 148.2), o los transportes ferroviarios que comuniquen con otras Comunidades Autónomas o que garanticen el tránsito internacional (art. 169.3). La emisión de un informe previo –calificado de preceptivo en el art. 117– suele ser el instrumento empleado para garantizar esa participación, si bien en los arts. 148.2 y 169.3 la concreción de esa participación remite a la Comisión Bilateral en los términos del art. 183.1 a).

28. Este segundo supuesto es el más abundante en los Estatutos reformados de la Comunidad Valenciana, Illes Balears, Aragón y Castilla y León.

29. Posibilidad que es rechazada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 8045-2006, al deducir la limitación de las competencias autonómicas directamente de la doctrina constitucional. Todos los nuevos Estatutos de Autonomía utilizan el domicilio de las Cajas de ahorro como punto de conexión (vgr. arts. 75.1 del Estatuto para Andalucía y 71.33 del Estatuto de Aragón).

30. Como es bien conocido, en un contexto caracterizado por las «guerras del agua», la mayoría de los nuevos Estatutos prestan especial atención a la suficiencia de los recursos hídricos. Así, los Estatutos de Autonomía de la Comunidad Valenciana (art. 17) y de Aragón (art. 19) enuncian derechos en relación con las aguas que tras la STC 247/2007, de 12 de diciembre, deben reputarse principios rectores o directrices de acción de los poderes públicos en la materia. Por otro lado, los Estatutos para Andalucía (art. 50) y de Aragón (art. 72) singularizan las competencias autonómicas sobre aguas. El mismo Estatuto para Andalucía dedica su art. 51 a la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir, en tanto que el art. 75 del Estatuto de Castilla y León se refiere a las «competencias sobre la Cuenca del Duero y las aguas de la Comunidad».

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

I. VALORACIÓN GENERAL

Joaquín Tornos

Elecciones autonómicas y locales, desarrollo estatutario y fin de legislatura. ¿Se inicia un nuevo ciclo en la evolución del Estado autonómico?

El año 2007 ha estado marcado por tres hechos de singular relevancia. Por un lado la celebración el 27 de mayo de elecciones autonómicas en trece Comunidades Autónomas y elecciones locales generales. Por otro, por la aprobación de cuatro nuevos Estatutos de Autonomía, la tramitación de otros y el inicio del desarrollo estatutario de los ya aprobados en el año 2006 y, por último, por el fin de una legislatura marcada por la crispación permanente entre los dos grandes partidos estatales.

1. El resultado de las elecciones autonómicas no supuso cambios sustanciales en el mapa de la distribución del poder territorial, pero sí que dio lugar a algunas novedades significativas.

En todas las Comunidades Autónomas, salvo en el caso de las Islas Baleares, se mantuvieron los gobiernos anteriores. En las Islas Baleares el Partido Popular cedió el poder al gobierno resultante del pacto entre cinco fuerzas políticas diferentes, el PSOE, Unió Mallorquina y el Bloc, coalición de tres partidos que formaban parte de la oposición al gobierno anterior del Partido Popular.

En Navarra el gobierno UPN-CDN perdió la cómoda mayoría absoluta anterior. Nafarroa Bai se situó como segunda fuerza política y el PSN ocupó el tercer lugar. Este nuevo escenario abrió un período de incertidumbre y tensiones ya que existían diversas coaliciones posibles para formar gobierno. UPN podía gobernar con el PSN, pero también era posible el acuerdo entre Nafarroa Bai y PSN, así como un gobierno en minoría de UPN. Finalmente el PSOE impuso desde «Madrid» que se permitiera gobernar a UPN en minoría, lo que se tradujo en un enfrentamiento con un sector del PSN y la dimisión del Sr. Puras como parlamentario foral, pero también en una mejora de las relaciones entre el Gobierno central y el Gobierno autónomo.

En Canarias el PSOE fue el vencedor de las elecciones con un notable incremento de votos, pero al no lograr cerrar un acuerdo de gobierno con Coalición Canaria finalmente se formalizó un gobierno de coalición PP-CC en el cual CC asumió la presidencia del gobierno.

En el resto de Comunidades Autónomas, como hemos dicho, se mantuvieron los gobiernos anteriores, con algunos pequeños matices. En Asturias no se repite el gobierno de coalición entre PSOE y IU. En Cantabria se repite el gobierno PSOE-PR, pero con un significativo cambio de posiciones. El PR pasa a ser el

partido más votado, con 12 diputados frente a los 10 del PSOE. Por tanto puede decirse que se pasa a un gobierno PR-PSOE.

El PP confirma y consolida de forma también notable sus mayorías en Madrid, Valencia, Murcia y La Rioja. En Extremadura y Castilla la Mancha se estaba a la expectativa de que sucedería al no comparecer como candidatos los representantes históricos del PSOE, Rodríguez Ibarra y Bono. Finalmente en Extremadura el PSOE confirmó y aumentó su mayoría con dos escaños más. En Castilla la Mancha la falta del «efecto Bono» si se hizo notar y, aunque el PSOE mantuvo una cómoda ventaja, pasó de 29 a 26 diputados y, el PP de 18 a 21.

En las elecciones locales el PP logró obtener, aunque por escasa diferencia, más votos que el PSOE en el conjunto del Estado. Estos buenos resultados globales no se tradujeron no obstante en un incremento equivalente de poder local, ya que los acuerdos postelectorales permitieron al PSOE mantener ciudades importantes e incluso incorporar algunas más. Así, por ejemplo, en Galicia las siete grandes ciudades pasan a estar gobernadas por el PSOE en solitario o en coalición con el BNG. En Extremadura el PP perdió Cáceres y Mérida, la primera por un pacto post-electoral. En La Rioja ocurrió lo mismo con Logroño.

En cuanto a los cambios organizativos post-electorales en líneas generales se aprecia un incremento del número de Consejerías y el refuerzo de la o las Vicepresidencias.

2. A lo largo del 2007 el desarrollo estatutario continuó en un clima mucho menos tenso que en el año anterior. Sin duda el acuerdo alcanzado entre el PSOE y el PP para la aprobación del Estatuto andaluz está en la base de este nuevo marco de relaciones en cuestiones territoriales. Esta nueva situación permitió avanzar rápidamente en la aprobación de cuatro nuevos estatutos, y dejar uno más, el de Castilla la Mancha, a las puertas de su aprobación en el Congreso de los Diputados.

Los nuevos Estatutos aprobados durante el año 2007 fueron los de Baleares, LO 1/2007 de 28 de febrero, Andalucía, LO 2/2007 de 19 de marzo, Aragón, LO 5/2007 de 20 de abril y Castilla y León, LO 14/2007 de 30 de noviembre. En el caso de Andalucía el referéndum se celebró el 18 de febrero con una participación muy baja, del 36,28%, votando a favor el 87,45%.

En el caso de Castilla la Mancha el proyecto de Estatuto se aprobó en el Parlamento autonómico el 29 de enero de 2007, pero no logró ser aprobado durante el mismo año en el Congreso de los Diputados.

Tras las elecciones autonómicas de mayo la mayoría de procesos de reforma estatutaria se reemprendieron. Así, en Asturias, Extremadura y Murcia, aunque los ritmos de trabajo han sido desiguales y en ningún caso muy intensos. En todos estos casos se afirma que la reforma estatutaria respetará la Constitución, y aún sin decirlo se acuerda estar a la espera de la doctrina que establezca el Tribunal Constitucional al resolver el recurso frente al Estatuto catalán.

Por el contrario en Galicia se abandona el proceso iniciado y lo mismo ocurre en Canarias, si bien en este último caso se afirma que el proceso se retomará después de las elecciones generales de marzo de 2008. En las restantes Comu-

nidades Autónomas no se adoptan acuerdos en firme sobre el proceso de reforma estatutaria.

En lo referente al desarrollo de los Estatutos de Autonomía ya aprobados durante el año 2006 en el caso de Cataluña lo más relevante es la aprobación de las leyes en materia del Consejo de relaciones laborales, ley 1/2007, y la ley 7/2007 de la Agencia Tributaria, primer paso para la creación del consorcio con el Estado. No se avanza en otras leyes institucionales (Gobierno y Administración, Consejo de Garantías Estatutarias, Síndic de Greuges, Organización Territorial), si bien se dictan algunas leyes vinculadas a los nuevos derechos o principios rectores estatutarios (ley de servicios sociales, 12/2007 de 11 de octubre, ley del derecho a la vivienda, 18/2007 de 28 de diciembre y la ley 13/2007 del memorial democrático).

La Comisión bilateral se pone en funcionamiento y pasa de hecho a asumir las funciones propias de la Comisión Mixta de traspasos. Políticamente se quiere destacar su trascendencia con un ambicioso plan de objetivos consistente en lograr 40 traspasos en cuatro años, pero la realidad ha sido muy diferente. Se constituyen numerosas ponencias mixtas pero alcanzan pocos acuerdos y poco significativos. Así, en materia del Hospital Clínico, asignación de ISBN y ISSN, ordenación y gestión del litoral, ampliación en materia de asociaciones, fundaciones y agricultura. Pero no en materia de inmigración e inspección de trabajo ni tampoco en los temas estrella, que eran el traspaso de los servicios ferroviarios de cercanías o la participación en la gestión del aeropuerto. Esto lleva a que el gobierno tripartito de Cataluña radicalice su discurso frente al del Estado.

Por otra parte desde Cataluña se siguen con atención las tribulaciones y los debates del Tribunal Constitucional en torno al recurso frente al Estatuto de Autonomía de Cataluña. Las informaciones relativas a que la Abogacía del Estado había presentado unas alegaciones en defensa del texto estatutario basadas en la desactivación de la trascendencia política de los aspectos esenciales del mismo, con el fin de lograr una sentencia interpretativa devaluadora del texto aprobado, generaron fuertes reacciones desde los diferentes partidos políticos catalanes.

En la Comunidad Autónoma Valenciana debe destacarse la aprobación de la ley 12/2007 de 20 de mayo del Gobierno valenciano que adapta la legislación existente al nuevo Estatuto en cuanto a la denominación, funciones, estatuto jurídico de los miembros del Consell, agilización del funcionamiento del Consell y otorgamiento de mayores facultades al Presidente.

En el caso de Andalucía, si bien el Estatuto es del año 2007, puede destacarse que este mismo año se han constituido ya algunas Comisiones bilaterales Estado-Junta de Andalucía, como la Comisión Mixta paritaria para el desarrollo del Estatuto y la Comisión bilateral de Cooperación, y la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales. Por lo que se refiere a la producción legislativa debe destacarse la ley 9/2007 de 22 de octubre de la Administración pública de Andalucía, la ley 6/2007 de 26 de junio de Promoción y defensa de la competencia por la que se crea la Agencia de Defensa de la Competencia y la ley 20/2007 de 17 de diciembre por la que se crea el Consejo Andaluz de concertación local. Por otro lado se anuncia una futura ley del derecho a la vivienda en la que se reconocerá como derecho subjetivo el derecho a una vivienda digna.

Los nuevos Estatutos también tienen su reflejo en los órganos estatutarios de garantía y control. El Estatuto de Aragón eleva a rango estatutario el Consejo Consultivo, que remplace a la Comisión Jurídica Asesora, el Consejo Económico y Social y la Cámara de Cuentas. El Estatuto de las Islas Baleares regula el Consejo Audiovisual.

3. El hecho de ser el año 2007 un año de fin de legislatura ha incidido en el conjunto de la vida política española y ha supuesto que la crispación existente entre los dos grandes partidos estatales no decayera. Si bien, como hemos apuntado, la tensión se ha reducido en las cuestiones relativas a la política territorial y también, en cierta medida, en lo relativo al terrorismo, dado el fin de la negociación con ETA, las discrepancias se han hecho presentes con la misma acritud en otros temas. Así, en la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, en la renovación de miembros del mismo Tribunal Constitucional o del Poder Judicial, y en la aplicación de algunas leyes estatales por parte de las Comunidades Autónomas gobernadas por el Partido Popular. Así ha ocurrido en la aplicación de la ley de dependencia, la ley del tabaco o en la implantación de la nueva asignatura de educación para la ciudadanía. En este último caso algunas Comunidades Autónomas optaron por demorar la implantación de la nueva asignatura al curso vigente. El enfrentamiento se produjo también a nivel ciudadano, y se formularon recursos en contra de la obligación de cursar esta asignatura alegando objeción de conciencia, al entender los recurrentes que la nueva asignatura suponía imponer un adoctrinamiento gubernamental contrario al derecho de los padres a educar a sus hijos dentro del marco moral que estimaran más adecuado.

Esta situación de tensión sostenida ha impedido, obviamente, plantear o avanzar en reformas de calado, como la reforma del Senado o la reforma constitucional, aunque fuera en los limitados términos en que se había planteado en años anteriores.

4. ¿Hacia un nuevo ciclo en la configuración del Estado de las Autonomías?

Las reformas estatutarias ya aprobadas y las que están en curso, así como el horizonte inmediato de una nueva legislatura, permiten plantear la pregunta de si no estaremos ante el inicio de un nuevo ciclo en la configuración del Estado de las Autonomías.

Tras unos años en los que parecía imponerse la idea de que el modelo del Estado autonómico estaba prácticamente cerrado en lo relativo a la configuración del reparto competencial y traspasos de medios personales, materiales y financieros, por lo que procedía avanzar en los temas del desarrollo de los mecanismos de colaboración y cooperación, las reformas estatutarias parecen marcar un nuevo camino.

Este nuevo escenario estará marcado por el contenido de los nuevos Estatutos de Autonomía una vez interpretados por el Tribunal Constitucional y, seguramente, por los Estatutos que hayan asumido mayores niveles competenciales. Los nuevos contenidos estatutarios dibujarán en lo competencial, en un primer momento, un sistema de niveles de autonomía diferenciados que se reconducirá progresivamente a una nueva igualdad sustancial. La labor de la jurisprudencia constitucional, y de la doctrina, para llevar a cabo esta reconstrucción de un sis-

tema armónico y funcional será determinante. También habrá que insistir en la vieja reivindicación de la necesidad de reformar los mecanismos de colaboración vertical y horizontal entre Estado y Comunidades Autónomas.

El coste de este nuevo esfuerzo, impuesto por el impulso de las reformas provenientes de las Comunidades Autónomas, tal vez lleve a reflexionar sobre la necesidad de acometer en un clima no tensionado el debate sobre una reforma constitucional más ambiciosa que la que se planteó en los años anteriores. Una reforma que lleve al texto de la Constitución aspectos esenciales de nuestro Estado autonómico, como son las relativas a la definición de las competencias de las diversas partes y la función del Senado como Cámara de representación e integración territorial.

Cuatro nuevos Estatutos de Autonomía

Como hemos destacado, el año 2007 ha visto la aprobación de cuatro nuevos Estatutos de Autonomía, los de Baleares, Andalucía, Aragón y Castilla y León.

En todos los casos los debates parlamentarios en el Congreso y Senado se llevaron a cabo de forma rápida y no conflictiva a partir de los acuerdos previos entre el PSOE y el PP. Las propuestas que llegaban de los diferentes Parlamentos autonómicos fueron revisadas y corregidas sin mayores problemas y los textos finales se aprobaron por amplias mayorías.

Sin perjuicio del examen más detenido de los respectivos Estatutos que se lleva a cabo en las crónicas de las diferentes Comunidades Autónomas, la lectura conjunta de los cuatro textos permite destacar la existencia de unos rasgos comunes y diferenciales.

Entre los rasgos comunes podemos destacar los siguientes:

a) Una estructura similar articulada en los siguientes títulos. Título preliminar, derechos y deberes y libertades, competencias, instituciones, poder judicial, relaciones institucionales, financiación y reforma estatutaria.

También se introduce un título relativo a la organización territorial, salvo en el caso de Baleares, si bien en este Estatuto dentro del título dedicado a las instituciones se regulan con novedades importantes los Consejos Insulares y los municipios y demás entidades locales de las Islas Baleares.

b) Las exposiciones de motivos y los títulos preliminares dan especial relevancia a los aspectos identitarios, destacando las raíces históricas de la respectiva Comunidad Autónoma.

Las diferentes Comunidades Autónomas se definen como nacionalidad histórica (Baleares, Andalucía y Aragón), o como Comunidad histórica y cultural (Castilla y León).

Pero especialmente significativo es, como decíamos, el interés por dotar de un origen histórico diferenciado a la institución autonómica, lo que se lleva a cabo a partir de las diversas realidades y sensibilidades.

Así, en el Estatuto de las Islas Baleares el Preámbulo afirma que «a lo largo de su historia las Islas Baleares han forjado su identidad con las aportaciones y energías de muchas generaciones, tradiciones y culturas...», para añadir que «actualmente, los pueblos de las Islas Baleares, herederos de unas tradiciones fundamentadas sobre la base de los principios irrenunciables de igualdad, democracia y convivencia pacífica y justa, continúan proclamando estos valores...».

El Estatuto de Andalucía inicia su preámbulo diciendo que «Andalucía, a lo largo de su historia, ha forjado una robusta y sólida identidad que le confiere un carácter singular como pueblo...». Para añadir: «el ingente esfuerzo y sacrificio de innumerables generaciones de andaluces y andaluzas a lo largo de los tiempos se ha visto recompensado en la reciente etapa democrática que es cuando Andalucía expresa con más firmeza su identidad como pueblo a través de la lucha por la autonomía plena. En los últimos 25 años Andalucía ha vivido el proceso de cambio más intenso de nuestra historia y se ha acercado al ideal de Andalucía libre y solidaria por la que luchara incansablemente Blas Infante, a quien el Parlamento de Andalucía, en un acto de justicia histórica, reconoce como Padre de la Patria Andaluza en abril de 1983». Como expresión de esta voluntad de ser se remite a la Constitución federal andaluza, redactada en 1883 y a la Asamblea de Ronda de 1918, donde fueron aprobados la bandera y el escudo andaluces. Este origen le lleva también a afirmar que Andalucía siempre ha tenido una visión global y plural de España. Pero de inmediato se añade: «Andalucía respeta y respetará la diversidad pero no permitirá la desigualdad ya que la propia Constitución se encarga de señalar en su artículo 139.1 que todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado».

En el caso de Aragón la breve exposición de motivos del Estatuto recuerda que «el Reino de Aragón es la referencia de una larga historia del pueblo aragonés que durante siglos dio nombre y contribuyó a la expansión de la Corona de Aragón. Señal de identidad de su historia es el derecho foral, que se fundamenta en derechos originarios y es fiel reflejo de los valores aragoneses de pacto, lealtad y libertad».

Por último, en su extenso preámbulo el Estatuto de Castilla y León se remonta a mil cien años atrás para señalar que «la Comunidad de Castilla y León surge de la moderna unión de los territorios históricos que componían y dieron nombre a las antiguas coronas de León y Castilla». Tras esta afirmación se hace un repaso de la evolución de estos dos reinos y sus principales aportaciones a la historia y a la cultura moderna, para concluir que «la personalidad de Castilla y León, afianzada sobre valores universales, ha contribuido de un modo decisivo a lo largo de los siglos a la formación de España como nación».

c) La introducción de un título de derechos, deberes y libertades estatutarios, lo que supone dar al Estatuto un valor no sólo de norma institucional básica sino también de norma garante de los derechos y del bienestar de sus ciudadanos.

d) El tema de las lenguas propias también aparece de forma significativa en todos los nuevos Estatutos, si bien con un tratamiento diferente. El Estatuto de Andalucía, dentro del título relativo a los medios de comunicación social, establece que «los medios audiovisuales públicos promoverán el reconocimiento y

uso de la modalidad lingüística andaluza». El Estatuto balear afirma que «la lengua catalana, propia de las Islas Baleares, tendrá junto con la castellana el carácter de idioma oficial», añadiendo que todos tienen el derecho de conocerlo y utilizarlo, sin imponer el deber de conocerlo. El Estatuto de Aragón establece que «las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón constituyen una de las manifestaciones más destacadas del patrimonio histórico y cultural aragonés y un valor social de respeto, convivencia y entendimiento», a lo que añade que una ley establecerá las zonas de uso predominante de las lenguas y modalidades propias de Aragón, establecerá su régimen jurídico y favorecerá su uso en las relaciones con la Administración. El Estatuto de Castilla y León en su artículo 5 se refiere al castellano, al leonés y a la lengua gallega. Respecto del castellano se afirma que se fomentará el uso correcto en los ámbitos educativo, administrativo y cultural. Respecto del leonés se dice que «será objeto de protección específica por parte de las instituciones por su particular valor dentro del patrimonio lingüístico de la Comunidad». Por último se establece que la lengua gallega gozará de respeto y protección en los lugares en que habitualmente se utilice.

e) La administración de justicia tiene también un tratamiento similar en los diferentes textos estatutarios, que se refieren a esta materia bajo el título de : «La Administración de Justicia en...».

Los textos estatutarios delimitan las competencias de los Tribunales Superiores de Justicia y de los diversos órdenes judiciales, regulan la elección del presidente/a del TSJ y crean un Consejo de Justicia autonómico (en el caso de Castilla y León se dice que «se podrá crear»). En el Estatuto balear se establece que «en la resolución de los concursos y las oposiciones para proveer los puestos de magistrados y jueces será mérito preferente la especialización en el derecho civil de las Islas Baleares y el conocimiento del catalán».

f) Debe destacarse la asunción general de competencias en materia de policía con la creación de un cuerpo de policía autonómico (artículos 33 del E. Balear, 65 E. Andaluz, 76 E. Aragón y 72,3 del E. Castilla y León).

g) En el aspecto normativo destaca también la incorporación de la figura del Decreto ley en los cuatro nuevos Estatutos de Autonomía.

Junto a las cuestiones que reciben un tratamiento homogéneo, existen otras que han recibido formulaciones diferentes.

a) Entre las diferencias debe destacarse en primer lugar la regulación de la asunción competencial, cuestión esta de singular relevancia ya que la delimitación competencial estatutaria incide en la delimitación de las competencias estatales (como ha reconocido el Tribunal Constitucional en su importante sentencia 427/2007) y, por tanto, en el funcionamiento del Estado en su conjunto.

En este sentido podemos diferenciar los siguientes modelos de asunción competencial:

El Estatuto balear mantiene el esquema de asunción competencial anterior basado en los listados de competencias exclusivas, con la cláusula general de «sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1 de la CE», competencias de desarrollo legislativo y ejecución, y ejecutivas, sin establecer una previa definición

general del alcance de los títulos funcionales. No obstante, por lo que se refiere a las competencias ejecutivas se dice que se ejercerán «en los términos que se establezcan en las leyes y normas reglamentarias que en desarrollo de su legislación dicte el Estado». Por otro lado debe señalarse que la relación de materias incluidas dentro de cada uno de los tipos funcionales es mucho más detallada que en el Estatuto anterior, pero no se recurre al juego de materias y submaterias.

El Estatuto andaluz se sitúa en este punto, con matices importantes, en la estela del modelo catalán. El artículo 42 define las categorías competenciales (exclusivas, compartidas, ejecutivas, en aplicación del derecho comunitario y transferidas y delegadas). Después se procede a la asunción de las concretas competencias a través de un largo listado de materias y submaterias.

En el Estatuto de Aragón encontramos, como en el caso del Estatuto andaluz, una previa definición de los tipos competenciales (artículos 71, 75 y 77) y una relación de las materias que se corresponden a cada tipo, también a través de largos listados que no incorporan la distinción entre materia y submaterias. Este esquema se completa con la cláusula de cierre del artículo 80: «la Comunidad Autónoma asume las competencias expresadas en el presente Estatuto. En todo caso las especificaciones de los distintos títulos de competencias no son excluyentes de otros posibles contenidos que deban considerarse incluidos en el título competencial respectivo, conforme a la Constitución y al presente Estatuto. 2. En las materias de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma el derecho propio de Aragón será aplicable en su territorio con preferencia a cualquier otro, en los términos previstos en este Estatuto».

Por último, el Estatuto de Castilla y León es el que mantiene una mayor identidad con el sistema anterior. No se incorpora la definición de tipos y se asumen las competencias materiales como exclusivas, de desarrollo legislativo y ejecución y de ejecución. Los listados materiales se hacen más extensos, y las competencias ejecutivas se asumen «en los términos que establezcan las leyes y las normas reglamentarias que en su desarrollo dicte el Estado».

b) La asunción de competencias en materia de aguas recibe también tratamientos diferenciados, como se analiza en el estudio monográfico que forma parte de este *Informe*.

c) La regulación de la organización territorial de la Comunidad Autónoma también presenta rasgos diferenciales, aunque destaca en todos ellos la mayor importancia que se da a esta cuestión con respecto a los Estatutos anteriores. Así, en el Estatuto balear la singularidad insular se refleja en la regulación de los Consejos insulares, a los que se califica como institución de la Comunidad Autónoma y a los que se dota de potestad reglamentaria. La Comarca aparece en los Estatutos de Aragón y Castilla y León. En el caso de Andalucía se definen las competencias de los entes locales con la voluntad de llevar al texto estatutario la garantía del núcleo básico de la autonomía local.

d) La financiación autonómica también se aborda desde perspectivas diferentes en lo relativo a la determinación de las variables indicativas de las necesidades de gasto regionales. Los Estatutos tratan de precisar las variables a tener en cuenta respecto a las establecidas en el artículo 13 de la LOFCA para determinar el

cálculo de las necesidades de gasto. Así, Baleares y Andalucía especifican que la variable relevante es la población «real efectiva» o en su caso «protegida», los Estatutos de Aragón y Castilla y León obvian la mención de la población e inciden en los factores relacionados con el territorio, la distribución de la población en el mismo y el envejecimiento.

e) Aragón mantiene de forma singular la referencia a los derechos históricos (disposición adicional tercera).

f) Por último debe destacarse que los nuevos Estatutos de Andalucía y Aragón derogan expresamente los Estatutos anteriores. En el caso de Baleares no se incorpora ninguna disposición derogatoria, y en el Estatuto de Castilla y León se incorpora una derogación genérica («quedarán derogadas cuantas disposiciones de rango igual o inferior se opondrán al mismo»), mientras que su exposición de motivos afirma que «el Estatuto de 1983 pasa a quedar redactado en los siguientes términos...».

Las Sentencias del Tribunal Constitucional 247 y 249/2007 relativas al Estatuto de Autonomía de Valencia

Las SSTC 247/2007 y 249/2007 (esta segunda se remite a la anterior) por las que se resuelven los recursos interpuestos por las Comunidades Autónomas de Aragón y de Castilla la Mancha frente al artículo 20 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, por el que se da nueva redacción al artículo 17.1, precepto que reconoce el derecho de los ciudadanos de la comunidad al agua, poseen sin duda una gran importancia.

La importancia de dichas sentencias reside en los temas sobre los que se pronuncia el Tribunal Constitucional y la proyección de futuro que puede tener su doctrina en la resolución de los recursos de inconstitucionalidad pendientes sobre otras reformas estatutarias y, en particular, sobre la resolución del recurso frente al Estatuto de Autonomía de Cataluña.

La sentencia 247/2007, que contó con cinco votos particulares disconformes, ampliando lo que era el objeto concreto de la pretensión de los recurrentes se extiende en consideraciones de indudable valor interpretativo que alcanzan a los siguientes temas:

Principios estructurales contenidos en la Constitución acerca de la organización territorial del Estado, posición y función de los Estatutos de Autonomía en el sistema de fuentes del ordenamiento; delimitación general de las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas, contenido constitucionalmente lícito de los Estatutos de Autonomía; posibilidad de que los Estatutos regulen derechos de los ciudadanos y, de forma más concreta, ya que este era el objeto del recurso, constitucionalidad del reconocimiento en el Estatuto del derecho al agua de los ciudadanos de la Comunidad Valenciana.

El análisis de la sentencia 247/2007 se lleva a cabo en el apartado de este informe dedicado a la jurisprudencia constitucional. No obstante, dada la presumible trascendencia futura de la doctrina de la citada sentencia queremos destacar en esta Valoración General algunos de sus principales pronunciamientos:

a) La posición del Estatuto en el conjunto del ordenamiento estatal. Su relación de subordinación respecto de la Constitución y su relación material respecto a las restantes leyes estatales, orgánicas y ordinarias. Relación que en caso de conflicto será resuelta por el Tribunal Constitucional.

b) Incidencia de la densidad normativa de los nuevos Estatutos de Autonomía sobre el principio democrático.

c) Alcance de las previsiones estatutarias en la delimitación de las competencias estatales a partir de la función del principio dispositivo. Reconocimiento de que la Constitución fija las materias de competencia estatal pero no especifica directamente el contenido o alcance ni de las materias ni de las funciones materiales sobre las que se proyecta.

d) La posición del legislador estatutario como intérprete de la Constitución. Al fijar las competencias propias de la Comunidad y establecer su alcance concreto material y funcional el Estatuto no lleva a cabo una labor interpretativa abstracta del sistema constitucional de reparto de competencias con voluntad de vincular a otros poderes públicos. La tarea acometida por los estatutos en este punto no puede calificarse como de LOAPA invertida.

e) Los derechos estatutarios no son derechos subjetivos sino mandatos a los poderes públicos autonómicos.

La doctrina contenida en la sentencia, como hemos dicho, posee un valor que trasciende del caso concreto resuelto. Su extensión material por lo que se refiere a los temas tratados, así como su amplio carácter interpretativo, están en la base de los cinco contundentes votos particulares. En todo caso, se trata de una resolución importante cuyo contenido merece un análisis pausado y que parece haberse construido con la voluntad de sentar las bases para futuras resoluciones en materia estatutaria.

Actividad del Estado

Durante el año 2007 se han aprobado 4 Estatutos de Autonomía, 12 leyes orgánicas, 53 leyes ordinarias, 2 Decretos legislativos y 11 Decretos leyes. Ciertamente el número de leyes aprobadas no tiene en si mismo demasiada importancia, pero la gran cantidad de normas con fuerza de ley aprobadas en el año 2007 y la trascendencia de algunas de ellas (basta con destacar los cuatros Estatutos de Autonomía) convierten este dato cuantitativo en algo remarcable. Seguramente el hecho de ser un año final de legislatura explica también esta gran actividad parlamentaria.

Por lo que se refiere a su contenido material las normas con fuerza de ley son muy heterogéneas. Dejando al margen los Estatutos de Autonomía, a los que ya nos hemos referido, las restantes leyes orgánicas son en la mayoría de supuestos reformas parciales de leyes anteriores (universidad, Tribunal Constitucional, electoral), aunque también hay leyes significativas de nuevo cuño, como la ley de igualdad de mujeres y hombres.

Mención especial merece la LO 6/2007 que modifica la LO 2/1979 del Tribu-

nal Constitucional, a la que nos referiremos más adelante. Reforma que más allá de sus aspectos técnicos (reforma del recurso de amparo, reforma del procedimiento interno con la finalidad de agilizar trámites) se vió envuelta en una gran polémica porque una de sus disposiciones prorroga el mandato de la presidencia cuando su renovación como miembro del Tribunal Constitucional no coincida con el período para el que fue elegido el presidente/a.

Entre las leyes ordinarias cabe destacar, por su directa vinculación con las recientes reformas estatutarias, la ley 24/2007 de 9 de octubre que reforma el Estatuto orgánico del Ministerio Fiscal. Se crea la figura del Fiscal Superior de la Comunidad Autónoma.

También poseen una directa incidencia en la actividad de las Comunidades Autónomas las leyes 7/2007 del estatuto básico del empleado público, la ley 8/2008 del suelo, la ley 15/2007 de defensa de la competencia o la ley 30/2007 de contratos del sector público.

Como leyes medioambientales hay que citar la ley 26/2007 de responsabilidad medioambiental y la ley 34/2007 de calidad del aire y protección atmosférica.

En términos generales la determinación de los títulos competenciales en base a los cuales se dicta la ley estatal sigue el modelo anterior a la reforma de algunos Estatutos de Autonomía, con el recurso a títulos discutibles en algunos casos. Un nuevo modelo de delimitaron competencial se advierte en la ley 7/2007 del estatuto básico del empleado público.

La actividad reglamentaria también ha sido muy abundante (remitimos su examen detallado a la sección correspondiente de este *Informe*). En todo caso nos parece relevante señalar que de la lectura conjunta de esta producción reglamentaria se pueden avanzar unas consideraciones generales sobre la nueva tipología de reglamentos que parece ser se va configurando. Así, se aprueban reglamentos con clara vocación de norma armonizadora «ex post», otros como textos que se «ofrecen» a las Comunidades Autónomas por si deciden aplicarlos en su territorio y otros como normas que sólo serán aplicables a la administración general del Estado. Sin perjuicio de que esta hipótesis clasificatoria deberá en su caso confirmarse en años sucesivos, los reglamentos aprobados en el 2007 permiten ya avanzar estas ideas generales.

Por último, en materia de Reales Decretos de traspasos deben destacarse los traspasos relativos a medios materiales de la administración de justicia a favor de Aragón, Cantabria y Cataluña, sin que se lograra el acuerdo final en Baleares.

Actividad de las Comunidades Autónomas

La actividad de las Comunidades Autónomas ha estado marcada de forma mayoritaria por el hecho de ser un año electoral. En aquellas Comunidades donde se celebraron elecciones el año estuvo claramente condicionado por este hecho. Antes de la cita electoral se produjo una abundante actividad normativa, que se interrumpió durante el período electoral, para reemprenderse al final del año una vez constituidas las nuevas instituciones parlamentarias y de gobierno.

Pero en todo caso debe destacarse la continuidad general que ha dominado el transcurrir de la vida política y administrativa en las Comunidades Autónomas, alejadas por lo que parece de las tensiones propias de la vida política estatal incluso en aquellos casos en que se han producido cambios de gobierno o donde la constitución de los nuevos gobiernos provocó tensiones iniciales. Así, por ejemplo, el caso de Navarra pone de relieve como tras las tensiones iniciales se implanta un clima de mayor colaboración entre el gobierno del Estado y de la Comunidad Autónoma. En otras Comunidades Autónomas tras las elecciones se han adoptado acuerdos para reiniciar los procesos de reforma estatutaria.

Por lo que se refiere a la actividad legislativa se constata en general el mantenimiento de los niveles cuantitativos de producción de leyes, y la aparición de la figura del decreto ley en Cataluña, Baleares y Aragón.

Desde el punto de vista material se constata el incremento de las normas sectoriales con incidencia directa sobre los ciudadanos, así en materias como educación, sanidad, vivienda, urbanismo, medio ambiente, servicios sociales e igualdad hombre-mujer, entre otras. De este modo los ciudadanos van adquiriendo conciencia de la trascendencia real y directa que tiene la actividad del parlamento y de la administración autonómica sobre su esfera vital.

La materia urbanística ha tenido una especial importancia. Así, en Galicia se aprueba la ley 6/2007 de 11 de mayo con el fin de preservar el litoral. En Madrid, la ley 3/2007 de 26 de julio incorpora actuaciones referidas a la estrategia territorial, de planeamiento y ordenación del urbanismo, suprime la polémica figura del agente urbanizador y establece la prohibición de los consorcios urbanísticos de planeamiento. En la Comunidad Valenciana el Decreto 36/2007 de 13 de abril modifica el Reglamento de ordenación y gestión territorial y urbanística. Los Decretos Leyes 1/2007 de Cataluña y 2/2007 de Aragón también tienen contenido urbanístico.

Debe también señalarse que la Ley estatal 8/2007 de 28 de mayo del suelo se aplica íntegramente a Ceuta y Melilla.

Otro ámbito material de singular atención por parte del legislador autonómico es el relativo a la seguridad y más en concreto los problemas de situaciones de emergencia. En este sector material se han aprobado la Ley gallega 5/2007, la Ley canaria 9/2007 y la Ley de Cantabria 1/2007.

Algunas actuaciones autonómicas incorporan planteamientos novedosos, como el proyecto de ley andaluza que garantiza el derecho a una vivienda digna como derecho subjetivo, lo que por el momento ha dado lugar a la formalización de un Pacto para la Vivienda con el fin de poder hacer realidad los objetivos de la ley proyectada.

La materia educativa ha tenido en el año 2007 una especial relevancia, y no sólo por los problemas derivados de la implantación de la asignatura en materia de educación para la ciudadanía a los que ya nos hemos referido. Por un lado la aprobación de la LOE generó una amplia actividad de desarrollo reglamentario por parte de las Comunidades Autónomas (criterios de admisión de alumnos, currículo de la enseñanza primaria y la ESO, normativa sobre nombramiento de directores de

centros, comedores escolares, etc.). La exigencia de una hora más de enseñanza de la lengua castellana no fue finalmente impugnada desde el Gobierno de la Generalidad de Cataluña, aunque si se impugnó el Real Decreto por entender que se extralimitaba en el ejercicio de las competencias estatales. Por otro lado, el informe PISA, en general muy crítico con la situación de la educación en España, abrió debates internos sobre las cuestiones denunciadas en dicho *Informe* y también dio lugar a un interesante proceso de comparación entre Comunidades Autónomas en la línea de lo que podríamos calificar de «federalismo competitivo».

En el caso del País Vasco el fin de la tregua de ETA ha llevado de nuevo la inquietud a la población y la tensión entre las fuerzas políticas. Tras el atentado de finales del año 2006 en el aeropuerto de Barajas ETA declaró el 9 de enero que mantenía la tregua aunque se reservaba la posibilidad de responder a las agresiones de Euskal Herria. El 5 de junio anunció que daba por rota definitivamente la tregua.

En este nuevo escenario se han producido hechos significativos como la renuncia del Sr. Imaz al liderazgo del PNV siendo sustituido por Iñigo Urkullu, el anuncio por el Lehendakari de la celebración de un referéndum sobre la autodeterminación durante el año 2008 y ya a finales del año los inicios de los trámites para la ilegalización de ANV o para impedir que puedan concurrir a las elecciones generales del 2008.

La vida política ha seguido judicializada con actuaciones significativas como el procesamiento del Lehendakari Ibarretxe, los dirigentes del Partido Socialista Patxi López y Rodolfo Ares y cinco dirigentes de la ilegalizada Batasuna por celebrar reuniones bilaterales.

En este clima de frustración general por la ruptura de la tregua de ETA el Lehendakari presentó en el Parlamento, el 28 de septiembre, su Plan de Paz y Convivencia que incluye una oferta de pacto político con el Presidente del Gobierno del que deriva la celebración de una consulta jurídicamente vinculante. La reacción de los partidos estatales ante la propuesta de celebrar un referéndum, aunque se llame consulta jurídicamente vinculante, que no tiene encaje constitucional fue dura, rechazando todo tipo de acuerdo.

En relación a las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla debe destacarse la trascendencia política del viaje de los Reyes de España. El viaje suscitó un gran interés entre la población pero provocó un incidente diplomático con Marruecos.

En Melilla se plantea la reforma estatutaria por parte del PP y PSOE, mientras que otras fuerzas políticas abogan por una reforma que suponga adquirir la condición de Comunidad Autónoma.

Si como hemos dicho debe destacarse como dato positivo la normalidad en la vida institucional interna de las Comunidades Autónomas, no puede dejar de señalarse como dato negativo la aparición de conflictos interautonómicos motivados por la aprobación de los diferentes Estatutos de Autonomía y los recursos cruzados entre Comunidades Autónomas por los respectivos tratamientos del tema del agua.

Por último hay que hacer referencia al valor simbólico que ha adquirido la llegada del AVE a Málaga y Valladolid en el 2007, y la no llegada a Barcelona. El AVE

se ha convertido en símbolo de progreso, modernidad y vertebración de España, por lo que el gobierno del Estado ha hecho de las nuevas conexiones objeto de propaganda, lo que por otro lado se ha convertido en motivo de crítica y frustración cuando no se han cumplido las promesas realizadas (caso de Barcelona).

Senado

La actividad del Senado durante el año 2007 ha estado marcada en términos generales por la continuidad y normalidad con relación a la actividad desarrollada en años anteriores.

En la vertiente institucional debe destacarse la celebración de la tercera Conferencia de Presidentes autonómicos el 11 de enero de 2007 (de la que damos cuenta detallada en un epígrafe específico) y la reunión de la Conferencia de Asuntos Relacionados con la Comunidades Europeas (también tratada en otro epígrafe de esta Valoración general). Por el contrario, y en sentido negativo, debe señalarse que no se celebró el debate sobre el estado autonómico.

Otro aspecto remarcable es la tramitación en el Senado durante el año 2007 de tres nuevos estatutos de autonomía, los de las Islas Baleares, Aragón y Castilla y León. La tramitación del de Castilla la Mancha no pudo concluirse. La tramitación de estos estatutos se llevó a cabo sin tensiones y con gran celeridad, celeridad incluso tal vez excesiva ya que no se cuidaron excesivamente los aspectos formales advirtiéndose en la publicación de algunos estatutos errores tipográficos que debieron haberse subsanado.

La Comisión General de las Comunidades Autónomas ha llevado a cabo durante el año 2007 una actividad relevante tanto cuantitativa como cualitativamente. Se celebraron 11 sesiones dedicadas a la tramitación estatutaria y a la celebración de convenios horizontales.

Merece ser destacada la reforma del procedimiento de designación por el Senado de los Magistrados del Tribunal Constitucional introducida mediante la modificación del artículo 16 de la ley del Tribunal mediante la LO 6/2007. De acuerdo con la reforma los candidatos a ser elegidos por el Senado deberán ser propuestos por las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, debiendo comparecer ante la Comisión de Nombramientos del Senado. Con el fin de acomodar el Reglamento del Senado a este nuevo cometido el Pleno del Senado acordó, el 21 de noviembre de 2007, la modificación del artículo 184 de su reglamento.

Esta reforma no ha estado exenta de polémica. El Partido Popular impugnó la ley y anunció la impugnación de la modificación del Reglamento del Senado.

Conferencia de presidentes

El mero hecho de la celebración de la III Conferencia de Presidentes el 11 de enero de 2007 merece ser destacado como un dato positivo. No obstante, los aspectos formales de estas conferencias y los logros que en ellas se obtienen siguen ofreciendo luces y sombras.

En la vertiente formal debe reconocerse que la III Conferencia mejoró con respecto a las anteriores. No obstante el funcionamiento sigue siendo insatisfactorio, ya que no existe debate entre los presidentes que asisten a una serie de monólogos sucesivos que se cierran con declaraciones individuales de cada uno de ellos. Con el fin de mejorar este funcionamiento interno se acordó elaborar un reglamento interno que tal vez aporte novedades de interés.

En cuanto al contenido, la Conferencia se inició con la polémica creada por el Partido Popular al tratar de introducir el tema del terrorismo en el orden del día. Al final se abordaron los temas relativos al agua, inmigración e I+D, logrando alcanzarse algunos acuerdos, especialmente en materia de I+D. En términos generales se trató de evitar el convertir la Conferencia en una «repartidora».

Volviendo a las cuestiones formales, debe destacarse el acuerdo sobre el futuro reglamento de la Conferencia. En este sentido se acordó constituir un grupo de trabajo integrado por los presidentes de las Comunidades Autónomas de Andalucía, La Rioja, Castilla la Mancha y Madrid o persona en quien deleguen, y coordinado por el Ministerio de Administraciones Públicas, con el fin de elaborar, a partir de la experiencia desarrollada, unas normas de funcionamiento y actuación de la Conferencia. El ministro de Administraciones Públicas propondrá la aprobación de estas normas a los consejeros en que deleguen los presidentes autonómicos de modo que dichas normas sean de aplicación a la próxima Conferencia de presidentes.

Union Europea

Actividad de la Unión Europea

La actividad de la Unión Europea ha tenido en el año 2007 como principal logro la aprobación del nuevo Tratado de Lisboa que sustituirá al fallido Tratado Constitucional firmado en 2004. Un nuevo Tratado que supone el abandono definitivo de la refundición de los Tratados en un único texto denominado «Constitución» y la vuelta al sistema tradicional de reforma de aquellos. Que estará compuesto por el Tratado de la Unión Europea y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, de los que se ha eliminado todo atisbo constitucional, pero que, en definitiva recoge la práctica totalidad del contenido del Tratado Constitucional.

El Tratado fue firmado en Lisboa el 13 de diciembre mientras que la víspera los presidentes del Consejo, la Comisión y el Parlamento Europeo habían firmado y proclamado la Carta de los Derechos Fundamentales en el Parlamento de Estrasburgo. Tras la firma del Tratado se inició el proceso de ratificación, con la esperanza de que pueda entrar en vigor el primero de enero del 2009.

Al mismo tiempo, el Consejo Europeo de Lisboa del mes de diciembre, los líderes europeos decidieron abrir un proceso de reflexión a medio y largo plazo sobre el futuro de la Unión Europea, para lo que decidieron la creación de un grupo independiente de reflexión («Grupo de reflexión sobre el horizonte 2020-2030»), que estará presidido por el antiguo presidente del gobierno español, Felipe González.

Debe también destacarse que el 1 de Enero de 2007, Bulgaria y Rumania se convirtieron en miembros de pleno derecho de la Unión Europea; Eslovenia se incorporó definitivamente a la zona euro, convirtiéndose en el décimo tercer Estado miembro en el que circula la moneda única. Y el 21 de diciembre, se amplió el «Espacio Schengen» con la incorporación de nueve Estados miembros.

Por lo que se refiere a la actividad de las instituciones comunitarias las prioridades de 2007 se han centrado en la aplicación del programa de simplificación (la Comisión Europea presentó 44 nuevas iniciativas de simplificación durante 2007), el establecimiento de un control de calidad de los análisis de impacto y la presentación de un programa de actuación destinado a reducir en un 25 % hasta el año 2012, las cargas administrativas que gravan a las empresas como consecuencia de la legislación vigente en la Unión Europea.

Mirando al futuro se han impulsado un conjunto de reflexiones estratégicas y la Comisión Europea ha presentado once Libros Verdes sobre diversos temas.

Por lo que se refiere a las actuaciones en materia de Política de Cohesión, Política Agrícola Común, Política Pesquera Común, Medio Ambiente, Política Fiscal, Política de la Competencia, Mercado Interior, Investigación y Desarrollo Tecnológico, Transportes, Salud Pública y Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia nos remitimos a la crónica específica de este *Informe*.

Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas

Por lo que se refiere a la actividad de la CARCE durante el año 2007 hay que destacar como principal dato positivo que ha proseguido la dinámica favorable a la participación autonómica directa en los Consejos de Ministros de la UE al amparo del acuerdo que la Conferencia adoptó en el año 2004.

Por otra parte se ha renovado el mecanismo participativo en el procedimiento de la comitología de la Comisión Europea hasta el año 2011.

Es importante también señalar que la exigencia de una previa formación de la posición común negociadora, por parte de las Comunidades Autónomas, ante la institución comunitaria, ha impulsado una notable actividad de coordinación entre las Comunidades Autónomas.

En la vertiente negativa se sitúa el hecho de la ausencia de reuniones del plenario de la CARCE durante el 2007, si bien esto puede atribuirse al ser el año 2007 un año electoral, lo que motivó relevos en las personas que estaban al frente de los asuntos relativos a la Conferencia. En compensación, la Comisión de Coordinadores ha llevado a cabo una intensa actividad.

Colaboración

La actividad convencional no ofrece el año 2007 novedades significativas ni en la vertiente vertical ni en la horizontal. Lo más destacable es, sin duda, la regulación que diseñan los nuevos Estatutos de Autonomía sobre esta cuestión, lo que abre un nuevo horizonte de posibilidades.

Los Convenios verticales entre el Estado y las Comunidades Autónomas siguen siendo un instrumento de colaboración recurrente que se tradujo en el año 2007 en la publicación de 1020 convenios. Estos convenios, en su mayoría, dan continuidad a convenios de años anteriores articulados por lo general como convenios tipo en los que participan un gran número de Comunidades Autónomas. Los convenios bilaterales ofrecen un contenido muy varipopinto, sirviendo en ocasiones para la creación de figuras consorciales. Siguiendo también la tónica de años anteriores hay que señalar que el contenido de los convenios verticales sigue siendo eminentemente financiero, y aunque no todos tengan un contenido subvencional, la mayoría sirve para territorializar subvenciones en sectores de competencia autonómica. En los casos de convenios subvencionales también es práctica general la existencia de cofinanciación.

Como dato no totalmente novedoso, pero sí como constatación de una práctica creciente, merece destacarse el hecho de la presencia explícita de la técnica convencional en leyes estatales sectoriales con incidencia en competencias autonómicas (LO 2/2006 de educación, Ley 39/2006 de dependencia, Ley 45/2007 para el desarrollo sostenible del medio rural).

Los nuevos estatutos de autonomía reconocen como instrumento de colaboración los convenios verticales (no el de Andalucía). Por otro lado los nuevos Estatutos han impulsado el papel de las nuevas comisiones bilaterales. La experiencia de la Comisión bilateral Estado-Generalidad de Cataluña ha puesto de manifiesto que su actividad se ha centrado en el impulso de los trasposos de medios materiales, personales y financieros. Es significativo que uno de los acuerdos de la Comisión ha tenido precisamente como objeto el intercambio de información entre las administraciones sobre convenios con el fin de permitir una evaluación conjunta de estos instrumentos.

Las relaciones convencionales entre Comunidades Autónomas siguen la tónica general de años anteriores. Durante el año 2007 sólo constan tres convenios tramitados conforme al artículo 145.2 de la CE. No obstante hay que reiterar lo ya dicho en *Informes* anteriores, esto es, que no puede olvidarse que existe una significativa colaboración «informal» bajo la formalización de instrumentos de colaboración que se denominan «declaraciones conjuntas» o «protocolos de colaboración». Entre las declaraciones cabe destacar la de «San Mamés», firmada por los Gobiernos de Cataluña, Galicia y País Vasco sobre el reconocimiento internacional de selecciones autonómicas. También, como en los años anteriores, los convenios horizontales siguen respondiendo a planteamientos bilaterales.

Conflictos

Conflictos planteados ante el Tribunal Constitucional

La conflictividad Estado-Comunidades Autónomas ante el Tribunal Constitucional ha mantenido la tónica de años anteriores por lo que hace referencia al número de procedimientos de constitucionalidad, 33, mientras que se han reducido sustancialmente las cuestiones de constitucionalidad, tan sólo 3. De los 33

procedimientos de constitucionalidad 20 se corresponden con recursos de inconstitucionalidad, 11 frente a leyes autonómicas y 9 planteados por las Comunidades Autónomas frente a leyes estatales. Los conflictos positivos de competencia ascendieron a 13, debiendo destacarse que el Gobierno tan sólo planteó uno.

No se planteó durante el año 2007 ningún recurso en defensa de la autonomía local.

Por lo que se refiere a los autos de desistimiento su número se ha reducido de forma significativa respecto de años anteriores.

Como novedad del año 2007 merece destacarse la aparición de los estatutos de autonomía como objeto de controversia o como nuevo parámetro de referencia. Así, se plantearon los recursos contra los estatutos de autonomía de Andalucía (por parte de la Comunidad Autónoma de Extremadura) y de Aragón (por la Comunidad Autónoma de la Rioja), en ambos casos por problemas relativos a la regulación del agua en los textos estatutarios.

Por otra parte la Comunidad Autónoma de Cataluña planteó diversos conflictos positivos de competencia frente a reglamentos estatales al entender que no respetaban las competencias asumidas estatutariamente, en particular en materia de educación.

Si atendemos al criterio material las controversias han tenido como objeto prioritario las competencias en materia de aguas, educación, formación profesional y legislación laboral.

Se ha mantenido también en términos generales la práctica de años anteriores según la cual los conflictos ante el Tribunal Constitucional suelen enfrentar a poderes territoriales gobernados por partidos diferentes, si bien la regla general debe matizarse por el hecho de que la Comunidad Autónoma que más conflictos ha planteado frente al Estado ha sido la de Cataluña, Comunidad Autónoma en la que gobierna el PSC en coalición con ERC y ICV.

Conflictividad ante el Tribunal Supremo

La conflictividad competencial tiene también su reflejo en la jurisprudencia del Tribunal Supremo emanada durante el año 2007 que tiene como objeto controversias de naturaleza competencial. De este tipo de sentencias se han seleccionado en el presente Informe 20 por su especial interés.

Los temas tratados en estas sentencias, y que entendemos poseen un particular interés son los relativos al alcance territorial de las competencias y sus eventuales efectos supraterritoriales, la delimitación del ámbito material en relación a las telecomunicaciones y su relación con el dominio público, la configuración formal de lo básico y el régimen de cooficialidad lingüística.

Por razón de la materia objeto del conflicto las sentencias se ocupan de cuestiones relativas a telecomunicaciones, agricultura, seguros, sanidad, energía, crédito, medio ambiente, administración del Estado, Comunidades Autónomas y administración local.

Financiación

Como ya hemos destacado, la aprobación de cuatro nuevos estatutos de autonomía se ha traducido en regulaciones de contenido diferente en materia de financiación. Parece, pues, imponerse la revisión del sistema general, con la dificultad añadida de tener que contar con textos estatutarios que ofrecen puntos de partida diferentes.

En el ámbito de las comunidades forales durante el año 2007 se ha procedido a la modificación de las leyes de aprobación del concierto económico con el País Vasco y del Convenio económico con Navarra. También se ha aprobado la ley de aplicación de la metodología del señalamiento del cupo del País Vasco para el período 2007-2011.

La producción normativa autonómica está conformada por las leyes de presupuestos para el ejercicio 2008 (salvo en el caso de Asturias, que no aprobó su ley), junto con las leyes tributarias específicas, mientras que van reduciéndose las leyes de acompañamiento (no obstante, en el año 2007 aún se contabilizaron 8).

En la vertiente organizativa tienen especial relevancia las leyes anadaluz y catalana de creación de las respectivas agencias tributarias, y en menor medida la creación del Instituto Vasco de Finanzas como instrumento de la política financiera y de crédito público de la administración del País Vasco.

Las magnitudes presupuestarias del año 2007 más relevantes son las siguientes: el total de los presupuestos de las Comunidades Autónomas para el año alcanzó la cifra de 154.622 millones de euros, lo que representa un incremento del 10% con respecto a las previsiones para el año 2006 y un peso sobre el PIB del 15,8%.

Por o que se refiere al ejercicio de la potestad normativa merece destacarse el hecho de la progresiva reducción del contenido de los tributos cedidos, ya que la autonomía normativa se ha utilizado para reducir su repercusión sobre los ciudadanos. Así, algunas comunidades autónomas han establecido o modificado el mínimo exento del Impuesto sobre el Patrimonio, la mayoría de comunidades han establecido reducciones en la base imponible o deducciones o bonificaciones en la cuto tributaria del Impuesto de Sucesiones y, por último, en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados se han fijado tipos reducidos para determinadas operaciones.

En materia de tributos propios sigue destacando el importante apartado de la tributación medioambiental.

Otras normas tributarias pero con repercusión financiera a destacar son las aprobadas en materia de subvenciones, como la Ley gallega 9/2007 de 13 de junio.

II. LA ACTIVIDAD DEL ESTADO RESPECTO A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

ESTATUTOS DE AUTONOMÍA, LEYES Y REGLAMENTOS

Eliseo Aja

El número de leyes aprobadas en un año no tiene por sí mismo demasiada importancia, y por eso no suele destacarse en este informe, pero este año llama la atención su volumen, aunque seguramente influye el ser año final de legislatura. Se han aprobado 4 estatutos de autonomía, 12 leyes orgánicas, 53 leyes ordinarias 2 decretos legislativos y 11 decretos leyes. Lógicamente son, incluso por su número, muy heterogéneas y ello impulsa a realizar una selección más restringida que otros años, atendiendo menos a las normas que contienen competencias exclusivas del Estado cuando tienen escasos efectos generales o son muy sectoriales, como por ejemplo, la última ley del año que regula el control del comercio exterior del material de defensa y de doble uso o las leyes que han regulado este año diferentes aspectos de la Guardia Civil.

Entre las norma reseñadas hay algunas muy generales, en especial la ley de la igualdad entre mujeres y hombres, la de reforma del Tribunal Constitucional o de financiación de los partidos y aún son más numerosas, lógicamente, aquellas que regulan un sector, como por ejemplo en la administración (empleo público, contratación, acceso electrónico) o en la legislación laboral (trabajo autónoma, empresas de inserción...).

Una tarea difícil de realizar es el análisis de la adecuación de la legislación estatal a los nuevos estatutos. En algún caso la respuesta positiva es clara (por ejemplo, en el estatuto del empleado público) pero en otros casos el título competencial del Estado parece débil, como se pone de relieve en un apartado específico dedicado a leyes que el Estado ha impulsado. Siguen siendo numerosos los reglamentos básicos, como se destaca después, pero este punto es aún conflictivo por el posible maximalismo de los Estatutos o de sus primeras interpretaciones.

La reforma de varios estatutos de autonomía

Siguiendo la senda marcada el año anterior por el Estatuto de Cataluña, este año se han reformado cuatro estatutos de autonomía, pero su comentario no se incluye aquí, porque se realiza tanto en la valoración general como en la crónica de la respectiva comunidad autónoma. La referencia de su aprobación es:

Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears.

Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía.

Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón.

Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

Las leyes orgánicas

Se trata en la mayoría de los casos de reformas parciales de leyes anteriores (Universidad, Tribunal Constitucional, Electoral) pero hay algunas nuevas leyes generales (como la de igualdad de mujeres y hombres), que solo es parcialmente orgánica.

La *Ley Orgánica 3/2007 para la igualdad efectiva de mujeres y hombres* es una norma compleja y ambiciosa que desvela toda su filosofía en las primeras líneas del artículo 1.1: Las mujeres y los hombres son iguales en dignidad humana, e iguales en derechos y deberes y esta ley tiene por objeto hacer efectivo el derecho de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, en particular mediante la eliminación de la discriminación de la mujer. Este objetivo se pretende alcanzar mediante la consagración de principios de actuación de los poderes públicos, la regulación de derechos y deberes y la previsión de políticas tendentes a eliminar en el sector público y privado la discriminación por razón de sexo.

La ley realiza una proyección del principio de igualdad sobre los diversos ámbitos del ordenamiento, siguiendo una visión transversal de los efectos que debe alcanzar y se refiere a la generalidad de las políticas públicas, tanto estatales y autonómicas como locales. Su fundamento constitucional es múltiple (Disposición Final Primera). Los preceptos más generales se justifican en el principio de igualdad de derechos y deberes del art. 149.1.1 CE mientras que los preceptos cabecera de los distintos ámbitos del ordenamiento (educación, función pública, etc.) encuentran su justificación en las normas respectivas del art. 149.1 CE, tanto en los apartados que permiten al Estado dictar normas básicas (149.1.16, 18, 30, etc.) como en aquellos que le permite aprobar legislación laboral o procesal (149.1.6, 7, etc.) para su aplicación por las CCAA.

Tienen carácter orgánico las tres primeras disposiciones adicionales, de las cuales dos lo son por razón de materia (electoral y judicial) y la primera contiene la definición de la «presencia o composición equilibrada» de los órganos a los que se refieren múltiples preceptos de la ley, cuando las personas de un género no superen el 60% ni las del otro sean menos del 40%.

Si la mayor intensidad reformadora se dirige probablemente a la legislación laboral, en sí misma y en su conciliación con la vida familiar, la novedad con mayor eco se ha introducido en el sistema electoral, con unas disposiciones sobre participación igualitaria de hombres y mujeres en todas las candidaturas que acaba de aceptar el Tribunal Constitucional en una sentencia de principios de 2008.

La ley pretende ser efectiva y realista. Por esto introduce lapsos de tiempo para algunas reformas, especialmente en el ámbito privado, pero su búsqueda de

eficacia se trasluce además en las numerosas y densas disposiciones adicionales que modifican numerosas leyes sectoriales. Desde este punto de vista, la ley se configura con cierto estilo de código que pretende llegar a todos los ámbitos en que se cuestione el principio de igualdad.

La *Ley Orgánica 4/2007 de Universidades* reforma algunos aspectos importantes de la vigente Ley de 2001 y lo justifica especialmente en el impulso reformador de la Unión Europea. En este sentido el primer rasgo de la Ley es la armonización con el espacio europeo de educación superior mediante una reforma de la estructura y organización de las enseñanzas que se basarán en el futuro en tres ciclos: Grado, Máster y Doctorado.

Como parte de la modernización europeísta la Ley se plantea reforzar la autonomía de las Universidades, entre otras cosas introduciendo flexibilidad en la elección del Rector, que seguirá las pautas marcadas en gran parte por cada Universidad. El mismo principio explicaría otras reformas introducidas, por ejemplo, en la organización de los planes de estudio y en el acceso del profesorado, que ahora pasará por la doble fase de la acreditación y la contratación o el nombramiento.

Otro de los objetivos de la reforma es mejorar la articulación entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las propias Universidades y la Ley reforma el sistema de coordinación para alcanzar mayor eficacia. Hasta ahora existía un Consejo de Coordinación Universitaria integrado por el ministro, los responsables de los gobiernos autonómicos, los rectores de universidad y 21 personalidades universitarias designadas por el Congreso, el Senado y el Gobierno (7 cada uno). Definido como el máximo órgano consultivo y de coordinación, funcionaba aparte del pleno, mediante tres comisiones, una Comisión de Coordinación (los consejeros), una Académica (los rectores) y una Comisión Mixta, con miembros de los tres grupos. En su conjunto resultaba un órgano muy heterogéneo y ahora la nueva ley potencia las antiguas comisiones convirtiéndolas en dos órganos diferentes, la Conferencia General de Política Universitaria (consejeros autonómicos, en formación parecida a una conferencia sectorial, incluso en el nombre) y el Consejo de Universidades (rectores) para cuestiones más académicas. La presidencia corresponde en ambos casos al ministro que nombrará además 5 miembros para cada órgano.

Por otra parte, se potencia la ANECA (Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación) en la línea de incrementar su autonomía y responsabilidad y se le autoriza su organización de acuerdo con la Ley de Agencias Estatales. También se prevé la elaboración de un estatuto del estudiante universitario y la creación del Consejo de Estudiantes, para articular su participación en el sistema universitario. Igualmente es novedad la inclusión del deporte y la extensión universitaria.

La *Ley Orgánica 6/2007 que modifica la LO 2/1979 del Tribunal Constitucional* ha planteado una fuerte polémica política porque una de sus disposiciones prorroga el mandato de la presidencia cuando su renovación como miembro del Tribunal no coincida con el período para la que fue elegida, pero en realidad es una pieza menor de la reforma y el debate se explica por la lucha por el voto de calidad del presidente, que resultaría decisivo en la actual distribución de posiciones

de los magistrados para el eventual enjuiciamiento del Estatuto de Cataluña. La finalidad de la reforma era muy distinta y se dirigía a reordenar la atención del TC a sus distintas funciones, dada la acumulación de trabajo que se produce en el amparo constitucional.

La exposición de motivos se detiene en explicar el crecimiento del número de los recursos de amparo y la consiguiente sobrecarga de trabajo constitucional y por eso la ley establece una nueva regulación de la admisión del amparo, al tiempo que otorga a los tribunales ordinarios más posibilidades para revisar las violaciones de derechos fundamentales a través de una nueva regulación de la nulidad de los actos procesales del artículo 241.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. El cambio principal se introduce en la admisión del recurso, de forma que ahora el recurrente debe alegar y acreditar que el contenido del recurso de amparo justifica una decisión sobre el fondo por parte del Tribunal por su especial trascendencia constitucional. De este modo se invierte el juicio de admisibilidad, que pasa de estimar una causa de inadmisión, como hasta ahora, a verificar la relevancia constitucional del recurso planteado.

Otras novedades se encuentran en la cuestión interna de inconstitucionalidad, cuando el amparo trae causa de la aplicación de una ley lesiva de derechos (se suspende el plazo para dictar la sentencia de amparo), en la introducción de alegación de las partes en la cuestión de inconstitucionalidad y, sobre todo, en varias reformas de procedimiento y funcionamiento interno del Tribunal, siempre con la intención de agilizar los procedimientos.

La *Ley Orgánica 8/2007 sobre la financiación de los partidos políticos* viene a sustituir a la anterior Ley de 1987, por la idea general de que la normativa actual no garantiza la suficiencia, la regularidad y la transparencia de la actividad económica de los partidos. La Ley pretende establecer un sistema mixto de financiación pública y privada, dotándose con medios de fiscalización que aseguren una aportación positiva de la financiación partidista a la democracia.

Los medios públicos son las subvenciones electorales, que regulan las normas sobre las elecciones, las subvenciones que regula la presente ley, las especiales que se puedan arbitrar en los casos de referendos y las aportaciones que puedan realizar los grupos parlamentarios. La asignación de las subvenciones de la ley tomará en cuenta, en una tercera parte, el número de escaños y el número de votos significará los otros dos tercios de la consignación presupuestaria.

La financiación privada se puede realizar mediante las cuotas y aportaciones de los afiliados, los productos de las actividades propias del partido político y el rendimiento de su patrimonio, las donaciones que perciban, los créditos que concierten y las herencias y legados que reciban. Las donaciones privadas tienen límites, entre los que destacan la prohibición de realizarlos por empresas que presten servicios o realicen obras para las administraciones públicas, la prohibición de donaciones anónimas y el máximo de 100.000 euros anuales procedentes de una misma persona física o jurídica. Se admiten las donaciones de personas extranjeras pero no de gobiernos u organismos públicos.

La Ley contiene un régimen tributario de los partidos políticos así como el aplicable a las donaciones efectuadas por personas físicas y jurídicas, y establece en

su última parte los medios de control, interno y externo, que corresponde principalmente al Tribunal de Cuentas, incluyendo un régimen sancionador.

La Ley explicita que también las comunidades autónomas pueden otorgar subvenciones a los partidos con representación parlamentaria, tomando en cuenta los escaños y los votos obtenidos por cada uno. Si se profundizase la óptica competencial, probablemente se trataría de aplicar el principio de homogeneidad institucional, de modo que los parlamentos autonómicos puede legislar para el ámbito de la CA siguiendo los mismos principios que utiliza la ley estatal.

La Ley Orgánica 10/2007, de 8 de octubre reguladora de la base de datos policial sobre identificadores obtenidos a partir del ADN tiene como objeto la creación de una base de datos en la que, de manera única, se integren los ficheros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en los que se almacenan los datos identificativos obtenidos a partir de los análisis de ADN que se hayan realizado en el marco de una investigación criminal o en los procedimientos de identificación de cadáveres o de averiguación de personas desaparecidas. Orgánicamente, dependerá del Ministerio del Interior a través de la Secretaría de Estado de Seguridad. Las policías autonómicas podrán recibir la cesión de datos para investigaciones en curso.

Se posibilita que, para determinados delitos de especial gravedad y repercusión social, los resultados obtenidos a partir del análisis de las muestras biológicas del sospechoso, detenido o imputado, sean inscritos y conservados en la base de datos policial, a fin de que puedan ser utilizados en esa concreta investigación, o en otras que se sigan por la comisión de alguno de los delitos para los que la propia Ley habilita la inscripción de los perfiles de ADN en la base de datos.

La Ley Orgánica 9/2007, de 8 de octubre, por la cual se modifica la Ley Orgánica del Régimen Electoral General reforma algunos aspectos para compatibilizar la actividad electoral con las nuevas tecnologías de la sociedad de la información. Para esto se regula la obligación de difundir en internet, antes de la votación, la relación definitiva de las secciones, mesas y locales electorales. De igual modo, se habilita al Gobierno para que regule las especificidades para el voto por correo del personal embarcado en buques de la armada, de la marina mercante o de la flota pesquera, del personal de las fuerzas armadas españolas y de los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado que estén cumpliendo misiones en el exterior, así como para el voto por correo de los ciudadanos que se encuentren temporalmente en el extranjero entre la convocatoria de un proceso electoral y su celebración.

La Ley Orgánica 13/2007, de 19 de noviembre, para la persecución extraterritorial del tráfico ilegal o la inmigración clandestina de personas hace posible la persecución extraterritorial en estos supuestos. Para ello se modifica el primer apartado del artículo 318 bis del Código Penal, al objeto de que la descripción del tipo penal no quede restringida a los supuestos en que el tráfico ilegal o la inmigración clandestina de personas tenga que llevarse a cabo desde, en tránsito o con destino a España. Con la nueva redacción, se castigará también dicha conducta cuando el destino sea cualquier otro país de la Unión Europea.

La Ley Orgánica 16/2007, de 13 de diciembre complementaria de la Ley para el desarrollo sostenible del medio rural añade una nueva disposición quinta a la

Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de fuerzas y cuerpos de seguridad, para regular la colaboración para la prestación de los servicios de policía local cuando no dispongan de recursos suficientes dos o mas municipios limítrofes que pertenezcan a la misma comunidad autónoma. Esta ley constituye un caso extremo de respeto a la técnica jurídica porque se trataba de un artículo incluido originariamente en la ley sobre el medio rural que al comprobarse su carácter orgánico se desgajó para aprobarse como ley orgánica.

La *Ley Orgánica 15/2007, de 15 de diciembre, por la cual se modifica la Ley Orgánica 10/1995, del Código Penal en materia de seguridad vial* afecta al artículo 68 al atribuir la competencia sancionadora a los Jefes de Tráfico, previendo de manera expresa la posibilidad de que éstos deleguen en el Director del Centro de Tratamiento de Denuncias Automatizadas en las infracciones detectadas a través de medios de captación y reproducción de imágenes que permitan la identificación del vehículo. Como consecuencia de la modificación anterior, se reforman varios artículos más.

Las leyes ordinarias más destacadas

La *Ley 24/2007, de 9 de Octubre, por la cual se modifica la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, reguladora del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal* tiene una incidencia directa en la participación de las comunidades autónomas en la administración de justicia, es más, constituye la única reforma efectiva de las previstas por los nuevos estatutos, vista la imposibilidad de reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial al final de la legislatura.

La creación del Fiscal Superior de la Comunidad Autónoma viene a sustituir a los actuales fiscales jefes de los tribunales superiores de justicia, pero con una relevancia muy superior. Asume la representación institucional del fiscal general en el ámbito autonómico y se hace cargo de la dirección efectiva del Ministerio público en dicho territorio. Adicionalmente se crea una Junta de Fiscales superiores de las Comunidades Autónomas, que pretende articular en un vértice colegiado la dimensión territorial del fiscal .

Entre los cambios organizativos se encuentra la modificación de la relación entre la estructura de la Fiscalía a nivel provincial y en el ámbito de la Comunidad Autónoma, estableciéndose expresamente la existencia de dependencia jerárquica entre el Fiscal Superior de la Comunidad Autónoma y los Fiscales Jefes de las provincias, a los que presidirá en la correspondiente Junta y respecto de quienes ejercerá todas las funciones que implica, en la regulación del Estatuto, la superioridad jerárquica.

En la competencia estatal de **legislación civil** se ha dictado la ley *La Ley 3/2007, de 15 de Marzo, reguladora de la rectificación registral de la mención relativa al sexo de las personas* cuando la inscripción no corresponde a la identidad de género y, con mayor relevancia para las CCAA la *Ley 54/2007, de 28 de octubre sobre Adopción Internacional*, que regula la competencia de las autoridades judiciales y consulares españolas y la determinación de la ley aplicable a las adopciones internacionales, así como la validez en España de las adopciones consti-

tuidas por autoridades extranjeras. La Ley dedica un largo art. 5 a las funciones de las entidades de protección de menores de las CCAA, proclamando al final, de manera curiosa, la voluntad de que se coordinen e incluso homogeneicen sus procedimientos, plazos y costes.

En la competencia de **legislación laboral** hay algunas leyes nuevas.

La *Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajo Autónomo* tiene por objeto la regulación del régimen jurídico aplicable al trabajador autónomo, incluyéndose en dicho concepto a las personas físicas que realicen de forma habitual, personal, directa o por cuenta propia y fuera del ámbito de organización y dirección de otra persona, una actividad económica o profesional a título lucrativo. Se trata de una regulación general y por tanto la Ley, en 5 títulos y 19 disposiciones adicionales, contempla el ámbito de aplicación, el régimen profesional, los derechos colectivos, la protección social y el fomento y promoción del trabajo autónomo. En cuanto a la competencia de las comunidades autónomas, la disposición adicional sexta, establece que a éstas corresponde determinar la representatividad de las asociaciones de trabajadores autónomos.

La *Ley 44/2007, de 13 de diciembre, por la cual se regula el régimen de las empresas de inserción* define a los trabajadores contratados por las empresas de inserción como destinatarios de los procesos y medidas para la inserción sociolaboral de la siguiente manera: personas en situación de exclusión social, con especiales dificultades para su acceso al mercado de trabajo, y pertenecientes a colectivos socialmente desfavorecidos. La calificación de la situación de exclusión social se confía a los Servicios Sociales Públicos competentes.

El Capítulo II establece el régimen jurídico de las empresas de inserción. Es aquella sociedad mercantil, incluidas por tanto las sociedades laborales, o sociedad cooperativa que, debidamente calificada, realice cualquier actividad económica de producción de bienes o prestación de servicios, teniendo como fin primordial de su objeto social la integración y formación sociolaboral de personas en situación de exclusión social. Se recoge la creación de un Registro Administrativo de las Empresas de Inserción en el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales a efectos informativos, sin perjuicio de las competencias ejercidas en esta materia por las comunidades autónomas.

En el Capítulo III se define la actuación de la Administración Pública responsable, en cada caso, de los Servicios Sociales Públicos competentes y de los Servicios Públicos de Empleo en relación con los procesos de inserción. En el Capítulo IV se desarrolla la relación laboral que puede concertarse entre un trabajador calificado en situación de exclusión y una empresa de inserción, teniendo por objeto la prestación de un trabajo retribuido acompañado de un itinerario de inserción personalizado previamente definido. Dentro de las medidas de promoción de las empresas de inserción se contemplan, en el Capítulo V, diversas ayudas encaminadas a la contratación de personas calificadas en situación de exclusión social.

Por otra parte, la *Ley 38/2007, de 16 de noviembre, por la cual se modifica el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, en materia de información y consulta de los trabajadores y en materia de protección de los trabajadores asalariados*

en caso de insolvencia del empresario modifica los artículos 4.1.g), 64 y 65 del Estatuto de los Trabajadores para incluir expresamente el derecho de información y consulta de los trabajadores entre los derechos básicos de los mismos.

En virtud de la competencia en materia de **ordenación general de la economía** se ha aprobado la *Ley 15/2007, de 3 de julio, por la cual se regula la defensa de la competencia*. Los aspectos más generales aparecen en el título I: se establece el régimen aplicable a las conductas restrictivas de la competencia, los principios del control de concentraciones y el sistema de seguimiento en materia de ayudas públicas. Las infracciones recogidas son los acuerdos entre empresas y el abuso de posición de dominio, así como el falseamiento de la libre competencia por actos desleales.

Se configura en el ámbito estatal una institución única e independiente del Gobierno, la Comisión Nacional de la Competencia, que integrará a los actuales Servicio y Tribunal de Defensa de la Competencia que desaparecen. Esta institución tiene dos órganos separados: la Dirección de Investigación y el Consejo, que realizan con independencia sus respectivas funciones de instrucción y resolución bajo la supervisión y coordinación del presidente, apoyado en un conjunto de servicios comunes. En el capítulo segundo se prevén mecanismos para la coordinación de todos los órganos administrativos que intervienen en la aplicación de la Ley así como la coordinación con los reguladores sectoriales, con objeto de velar por la coherencia de la política de competencia, la eficiencia en la asignación de los recursos públicos y la seguridad jurídica de los operadores económicos.

El título cuarto regula los distintos procedimientos tanto por conductas prohibidas como de control de concentraciones y finalmente, el título quinto recoge el régimen sancionador. Además, se prevé la publicidad de todas las sanciones impuestas en aplicación de la Ley, lo que reforzará el poder disuasorio y ejemplar de las resoluciones que se adopten.

La colaboración con los órganos autonómicos se remite a la Ley 1/2002 de coordinación de las competencias del Estado y las comunidades autónomas en materia de Defensa de la Competencia.

La competencias en materia de **investigación del 149.1.15 CE** tienen una estructura peculiar porque atribuye (según la interpretación del Tribunal Constitucional recaída sobre la ley de la ciencia) una competencia exclusiva separada al Estado y a las comunidades autónomas, con la posibilidad única de relación por la vía de que el primero integre propuestas de las segundas. Este es el esquema que también sigue fundamentalmente la *Ley 14/2007, de 3 de julio, por la cual se regula la investigación biomédica*, que se apoya en la competencia de sanidad además de la investigación.

Es preciso comenzar por señalar que se trata de una norma esencialmente nueva que tiene como objeto general la regulación de la actividad biomédica. El Título II se ocupa de aquellos tratamientos que implican procedimientos invasivos en seres humanos, exigiendo que se cuente con el consentimiento expreso, escrito y específico del afectado, imponiéndose a los centros de investigación el deber de información. Se regula la compensación de daños y algunos procedimientos específicos. El Título III se ocupa de la donación y el uso de embriones

y fetos humanos, de sus células, tejidos u órganos; el Título IV de la obtención y uso de células y tejidos de origen embrionario humano; y el Título V de los análisis genéticos, muestras biológicas y biobancos.

En cuanto a la organización necesaria para asegurar el cumplimiento de la ley se regulan diferentes instituciones y órganos. En primer término se crea la Comisión de Garantías para la Donación y la Utilización de Células y Tejidos Humanos, de carácter permanente y con funciones principalmente consultivas. Esta integrada en su mitad (6 de 12) por miembros propuestos por las comunidades autónomas y contará, como soporte de sus funciones con los órganos equivalentes creados en las CCAA.

En segundo lugar, al Banco Nacional de Líneas celulares, adscrito al Instituto de Salud Carlos III. También se contemplan los requisitos para la conformación de los llamados biobancos, los cuales, una vez constituidos deberán proceder a su inscripción en el Registro Nacional, bajo la dependencia del Instituto de Salud Carlos III. Por último, se crea el comité de bioética de España, como órgano colegiado, independiente y de carácter consultivo. Las CCAA intervienen también en el nombramiento de la mitad de los miembros del Comité de Bioética, pero en lo fundamental las referencias a las comunidades autónomas se hacen a sus propias competencias y la posibilidad de que elaboren sus propios planes (art. 82).

Las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios constituye la base competencial de varias leyes.

La *Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público* regula los principios generales aplicables a las diferentes relaciones de empleo público, estableciendo aquello que debe ser común al conjunto de funcionarios y de las administraciones públicas. Contiene las bases que deben desarrollar tanto las Cortes Generales como los parlamentos o asambleas legislativas de las comunidades autónomas en el momento.

La Ley comienza clasificando el personal de las administraciones públicas: funcionarios de carrera, funcionarios interinos, personal laboral (indefinido o temporal) y personal eventual. Todos ellos se enmarcan dentro del concepto de empleado público entendiéndose por tal aquellos que desempeñan funciones retribuidas en la Administración Pública al servicio de los intereses generales. Un aspecto a resaltar es la incorporación dentro de la regulación del denominado personal directivo.

A continuación, la normativa regula los derechos de los empleados públicos, siendo los más importantes la inamovilidad, el derecho a la progresión profesional, el derecho a ser retribuido y el derecho a la negociación colectiva. En el Título IV se regula lo referente al ingreso dentro del servicio y a la adquisición de la condición de funcionario público que debe estar sujeto a los principios de igualdad, mérito y capacidad. Se consagran además principios que deben regir la actividad de selección del personal como la transparencia, la imparcialidad de los órganos de selección, entre otros.

La regulación se complementa con los instrumentos de planificación de los

recursos humanos que deben adoptar las diferentes administraciones públicas: la oferta de empleo, registros de personal y gestión integrada. Adicionalmente, en virtud de la capacidad de autoorganización, cada administración pública puede estructurar el empleo público de distintas formas, se deja en esta materia un campo extenso de desarrollo a las comunidades autónomas que deben regular lo concerniente a la agrupación de puestos de trabajos en cuerpos, escalas o grupos profesionales.

En el Título IV se enumeran las diferentes situaciones administrativas; el listado que se hace de las mismas constituye un mínimo, de tal forma que las comunidades autónomas en el momento de expedición de sus estatutos de empleo público pueden ampliar estos supuestos.

Finalmente, se alude a la necesidad de cooperación entre administraciones públicas en materia de empleo público y se prevé que dicha colaboración se instrumentalizará a través de la Conferencia sectorial de la Administración Pública. De igual forma se crea una comisión de Coordinación de Empleo público cuya función principal es la de realizar actuaciones que aseguren la aplicación de las normas en materia de ingreso y rendir informes sobre empleos públicos y sobre los proyectos normativos.

La *Ley 37/2007, de 11 de Noviembre, de Reutilización de la Información del Sector Público* tiene por objeto la regulación básica del régimen jurídico aplicable a la reutilización de los documentos elaborados o custodiados por las Administraciones y organismos del sector público. La presente Ley tiene carácter de legislación básica al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.18ª de la Constitución, exceptuándose algunos artículos.

En el Título I de la Ley se prevé el ámbito subjetivo de aplicación, que se extiende a las administraciones y organismos del sector público en el sentido definido en su artículo 2. Desde la perspectiva de su aplicación objetiva, la Ley contempla una definición genérica del término documento, acorde con la evolución de la sociedad de la información y que engloba todas las formas de representación de actos, hechos o información, y cualquier recopilación de los mismos, independientemente del soporte (escrito en papel, almacenado en forma electrónica o como grabación sonora, visual o audiovisual) conservados por las administraciones y organismos del sector público.

El Título II prevé los aspectos básicos del régimen jurídico de la reutilización, indicando que las administraciones y organismos del sector público podrán optar por permitir la reutilización sin condiciones concretas o, mediante la expedición de una licencia, que imponga a su titular una serie de condiciones que, en todo caso, deberán ser claras, justas y transparentes, no discriminatorias para categorías comparables de reutilización y atender al principio de libre competencia y de servicio público.

En el Título III la Ley establece el procedimiento para poder arbitrar las solicitudes de reutilización, en el que tienen una especial relevancia los plazos de resolución, aspecto esencial para el contenido dinámico de la información, cuyo valor económico depende de su puesta a disposición inmediata y de una actualización regular. También se establece para la Administración General del Estado

un régimen sancionador conectado con el mal uso que se confiera a la información cuya reutilización ha sido autorizada.

Se han aprobado también *dos leyes en materia de contratos públicos*, cuya entrada en vigor tendrá lugar a los seis meses de su publicación en el BOE. La primera, de carácter general, es la *Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público*, que substituirá a la legislación de contratos vigente. La segunda, es la *Ley 31/2007, de 30 de octubre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales*, que substituirá en su momento a la *Ley 48/1998, de 30 de diciembre*. Objetivo principal de ambas leyes es la transposición de las directivas comunitarias del Parlamento y del Consejo, de 31 de marzo de 2004 correspondientes: la Directiva 2004/18/CE, en el caso de la primera Ley, y la Directiva 2004/17/CE, en el caso de la segunda.

Entre las novedades principales de la *Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público*, figura precisamente la singularización de las normas que derivan directamente del derecho comunitario, con la introducción de la nueva categoría de los «contratos sujetos a regulación armonizada», y la incorporación de nuevas regulaciones procedente de la citada Directiva 2004/18/CE: nuevos procedimientos de adjudicación, como el diálogo competitivo; técnicas de racionalización de la contratación (acuerdos marco, sistemas dinámicos de contratación, centrales de contratación); nuevo recurso especial en materia de contratación; introducción de consideraciones sociales y medioambientales en la contratación, y avances notables en la contratación electrónica. Además de los aspectos comentados, la Ley incluye una amplia revisión del ámbito de aplicación subjetivo y objetivo de la misma, intentando superar de modo definitivo las deficiencias e incoherencias observadas en la legislación anterior que ocasionaron diversas condenas por parte del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, e incorpora el nuevo contrato de colaboración entre el sector público y el sector privado, de notable trascendencia en la financiación privada de infraestructuras públicas.

Especialmente relevante es la *Ley 30/2007, de 30 de octubre*, desde la perspectiva autonómica, por cuanto contiene la definición de la legislación básica en materia de contratos y, en consecuencia, constituye el marco de referencia para un eventual desarrollo legislativo por parte de las comunidades autónomas. Si bien en el período de vigencia de la anterior legislación de contratos solo una comunidad (la Comunidad Foral de Navarra) aprobó sucesivas leyes de contratos públicos (la última, en el año 2006), las recientes reformas estatutarias parecen haber abierto nuevas posibilidades en este ámbito a partir de la redefinición de las competencias sobre contratación, en particular, en el caso de Cataluña, cuyo Estatuto de 2006 incorpora una competencia que abarca no solo los contratos autonómicos, sino también los de la Administración Local, y que incluye, junto a la competencia compartida sobre contratación, un ámbito de exclusividad en aspectos organizativos.

La *Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos* reconoce el derecho que tiene el ciudadano de relacionarse con la Administración mediante instrumentos electrónicos, y regula la utilización de tecnologías de la información en las relaciones que se desarrollan entre administraciones públicas, y de éstas y los administrados.

En el Título I se reconocen varios derechos de los ciudadanos como el de elegir el canal de comunicación con las administraciones, el no aportar datos o documentos que obren en poder de la Administración Pública, la igualdad en el acceso electrónico, el derecho a conocer por medios electrónicos el estado de los procedimientos y a la obtención de copias electrónicas de los documentos, entre otros. Para asegurar la efectividad de las garantías reconocidas, se crea la figura del Defensor del Usuario de la Administración Electrónica.

El Título II desarrolla el régimen jurídico de la Administración electrónica, incorporando conceptos como sede electrónica, para hacer referencia a el lugar virtual o la dirección electrónica disponible para los ciudadanos a través de redes de telecomunicaciones, y cuya gestión corresponde a una Administración Pública. El establecimiento de una sede electrónica conlleva la responsabilidad por el manejo y la integridad de la información y los servicios a los que pueda accederse a través de la misma. Adicionalmente, se regulan las formas de identificación y autenticación de las actuaciones, certificados electrónicos y documentos mediante sistemas de firma electrónica e intercambio de datos en entornos cerrados de comunicación. Posteriormente se tratan los registros de comunicaciones y notificaciones mediante vías electrónicas.

En el Título III se regula la gestión electrónica de los procedimientos, que respetará la titularidad y ejercicio de competencia de la Administración pública y el cumplimiento de los requisitos formales que fije el ordenamiento jurídico. En el desarrollo de este tema se regulan las diferentes etapas del procedimiento mediante instrumentos electrónicos; en la fase de iniciación, por ejemplo, se exige a la Administración el tener a disposición de los ciudadanos los formularios que sean necesarios para comenzar la actuación administrativa y se permite la aportación a los interesados de copias digitalizadas.

El Título IV se dedica íntegramente a la cooperación entre administraciones. Como órgano específico de colaboración se establece un Comité Sectorial de Administración Electrónica, como órgano de carácter técnico dependiente de la Conferencia Sectorial de Administración Pública. También se plantea la interoperabilidad de los sistemas de información y el avance hacia una Red de Comunicación de todas las Administraciones Públicas, así como una futura red integrada de atención al ciudadano, hacia la que se puede progresar mediante la firma de convenios. También se impulsa la transferencia de tecnología entre administraciones públicas.

La *Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de medidas de impulso de la Sociedad de la Información* incluye medidas encaminadas a fomentar la mayor utilización de la factura electrónica y de los medios electrónicos en todas las fases de los procesos de contratación. De igual modo, pretende garantizar una interlocución electrónica de los usuarios y consumidores con las empresas que presten determinados servicios de especial relevancia económica. Asimismo, se señala que a las comunidades autónomas les corresponde el desarrollo de un plan para la generalización del uso de la factura electrónica en España, definiendo, asimismo, los contenidos básicos de dicho plan.

En el Capítulo II y en las disposiciones adicionales se establecen algunos preceptos referentes a infracciones y sanciones administrativas, obligaciones de las

administraciones públicas y de algunas empresas de asegurar el acceso a internet y del uso de sistemas telemáticos, establecimiento de tarifas por la prestación de determinados servicios, lenguas oficiales, acceso etc. todo ello para adaptar la normativa existente y relacionada directamente con el objeto de la Ley a las exigencias de la llamada sociedad de la información.

La *Ley 4/2007, de 3 de abril, de transparencia de las relaciones financieras entre las administraciones públicas y las empresas públicas, y de transparencia financiera de determinadas empresas* tiene como objeto evitar el abuso de posición dominante por parte de las empresas que tengan concedidos derechos especiales o exclusivos o se encuentren encargadas de la prestación de servicios económicos de interés general, que reciban cualquier clase de compensación por el servicio público y que realicen también otras actividades, así como controlar las relaciones financieras existentes entre las empresas públicas y las administraciones públicas ya sean de ámbito estatal, autonómico o local.

Entre las obligaciones mas relevantes se encuentra la de remitir a la Intervención general de la Administración del Estado, dentro de los siete meses siguientes al ejercicio económico, un anexo de información que no formará parte de las cuentas anuales con el objeto de evitar la dispersión de datos y facilitar a la comisión europea dicha información de manera agregada. Igual objetivo se consigue mediante la obligación que se impone a las empresas que se encuadran dentro de los supuestos enunciados en el párrafo anterior de llevar cuentas separadas y la de facilitar información a la Intervención general de la Administración del Estado impuesta a las empresas manufactureras. En el caso de la Comunidad Autónoma de Navarra y del País Vasco, la aplicación de ésta ley debe entenderse sin perjuicio de lo previsto en las Leyes del concierto económico y del convenio.

La *Ley 8/2007 de 28 de mayo del suelo* parte del reconocimiento del nuevo marco competencial que la Constitución de 1978 impone en materia urbanística y, al mismo tiempo, de la afirmación de que el uso del suelo afecta también a la efectividad del derecho a la vivienda y a cuestiones medio ambientales. Partiendo de esta doble afirmación la Ley se configura no como una ley urbanística sino como una ley referida al uso del suelo y a la igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales a él asociados. La disposición final primera precisa los diferentes títulos competenciales que dan soporte a los artículos de la ley (artículo 149,1.1, 4, 8, 13, 18 y 23) y añade que en los territorios de Ceuta y Melilla la ley es de aplicación íntegra con algunas precisiones.

Por lo que se refiere al contenido de la Ley pueden destacarse que la Ley lleva a cabo una nueva clasificación del suelo, pero afirma que esta clasificación no posee naturaleza urbanística. La clasificación del suelo tiene como fin determinar unos criterios para la valoración a efectos expropiatorios. Además, la Ley ha querido fijar unos nuevos criterios de valoración del suelo a efectos expropiatorios con el objetivo primordial de reducir los justiprecios que se establecían en supuestos de expropiaciones para llevar a cabo grandes obras de nuevas infraestructuras. El nuevo régimen de valoración no parte de cual sea el destino del suelo en el planeamiento, sino de su situación real. Con esta finalidad la ley establece dos tipos básicos de suelo, el rural –el que no está integrado en la trama urbana– y el urbanizado –el que ya ha sido transformado por la urbanización. La valoración del suelo

rural se establece en el artículo 22 y es uno de los aspectos más polémicos de la Ley en la medida en que seguramente comportará una reducción drástica de los justiprecios que se venían pagando.

La Ley se ocupa también del proceso de urbanización como obra pública y se plantea como debe articularse la relación de la administración con la iniciativa privada. En este punto la Ley desplaza a los propietarios como sujetos encargados en primera instancia de la urbanización y reconoce el derecho de iniciativa de los particulares, en ejercicio del principio de libertad de empresa, para poder llevar a cabo las obras de urbanización. Por último la Ley contiene algunas medidas a favor de la transparencia en la actuación municipal y para ello modifica algunos preceptos de la Ley de bases de régimen local (disposición adicional novena de la ley del suelo).

En materia de **energía** se aprueban dos leyes generales decisivamente influidas por la normativa comunitaria la *Ley 12/2007, de 2 de julio, por la cual se modifica la Ley 34/1998, del Sector de Hidrocarburos, con el fin de adaptarla a lo dispuesto en la Directiva 2003/55/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2003 sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural* y la *Ley 17/2007, de 4 de julio, por la cual se modifica la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, para adaptarla a lo dispuesto en la Directiva 2003/54/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2003, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad*.

En **medio ambiente** se aprueban varias leyes de alcance general, aunque la *Ley 1/2007, de 2 de marzo, de declaración del Parque Nacional de Monfragüe* es individual. Dictada al amparo del artículo 149.1.23 de la Constitución, subraya el carácter de patrimonio natural y cultural del parque y la espectacularidad del paisaje. Se regula el régimen jurídico de protección, señalando que la Ley de declaración tiene prevalencia sobre cualquier regulación de carácter sectorial. La organización de la gestión queda confiada a la Junta de Extremadura, con la posibilidad de que se establezcan, de común acuerdo, pactos de cooperación financiera con la Administración del Estado.

La *Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales* establece el régimen jurídico básico de la Red de Parques, entendiéndose por éstos aquellos espacios naturales de alto valor ecológico y natural, que hacen que merezcan una atención preferente y se declaren de interés general del Estado. La finalidad de la red es garantizar las actuaciones tendentes a la conservación de los sistemas naturales mediante un marco adecuado basado en la cooperación y coordinación interadministrativa. El instrumento básico de coordinación es el Plan Director, que tendrá una vigencia de 10 años.

En el artículo 6 se regula el consejo de la Red como órgano colegiado de carácter consultivo y adscrito al Ministerio del Medio Ambiente. Forman parte de dicho consejo, la Administración General del Estado, las comunidades autónomas en cuyos territorios estén situados los parques nacionales, los presidentes de los patronatos y una representación adecuada de asociaciones cuyos fines estén vinculados a la protección medioambiental y de organizaciones agrarias, pesqueras, empresariales y sindicales, así como de las asociaciones de propietarios de terrenos incluidos en el parque.

En el Título III se regula lo referente a los requisitos que debe reunir un terreno para ser declarado parque natural, y los requisitos que debe contener dicha declaración, así como su procedimiento, en cuya iniciativa son fundamentales las comunidades autónomas.

La gestión de los parques nacionales corresponde a las comunidades autónomas en cuyo territorio se encuentren situados, y a la Administración del Estado corresponderá la gestión cuando la declaración recaiga sobre aguas marinas bajo soberanía o jurisdicción nacional, cuando el ecosistema protegido carezca de continuidad ecológica con la parte terrestre o la zona marítimo terrestre situadas en la comunidad autónoma. En cada uno de los parques naturales las administraciones competentes deberán aprobar un plan rector de uso y gestión como instrumento básico de planificación.

La *Ley 26/2007, de 23 de Octubre, de responsabilidad medioambiental* se ocupa de la regulación de la responsabilidad por daños generados en el medio ambiente. En el título I se contemplan algunas disposiciones generales, como los recursos naturales que se entienden protegidos. Se regula un régimen de responsabilidad objetiva, correspondiendo al operador que ocasione daños o amenace con ellos, asumir las medidas preventivas necesarias o reparar el perjuicio ocasionado. Por su parte, el Capítulo III desarrolla las obligaciones de los operadores en materia de prevención, de evitación y de reparación, así como las obligaciones que corresponden a las administraciones públicas y las potestades que les reconoce la Ley para llevar a cabo su cumplimiento. Los Capítulos V y VI se ocupan del régimen de infracciones y sanciones y de cuestiones procedimentales respectivamente.

La *Ley 34/2007, de 15 de Noviembre de calidad del aire y protección atmosférica* establece las bases en materia de prevención, vigilancia y reducción de la contaminación atmosférica con el fin de evitar y, cuando esto no sea posible, aminsonar los daños que de ésta puedan derivarse para las personas, el medio ambiente y demás bienes de cualquier naturaleza. En el Título primero se señalan las competencias que corresponden tanto al Estado como a las comunidades autónomas. A las segundas corresponde evaluar la calidad del aire, establecer los objetivos de calidad y los valores límite de emisión, que en todo caso deben ser mas estrictos que los impuestos por la Administración general del Estado.

En los sucesivos títulos se regula la evaluación y gestión de la calidad del aire, siendo dicha valoración realizada de acuerdo con los objetivos de calidad y los límites de emisión fijados. De igual manera se fija la obligación para las administraciones públicas de integrar en cada sector los planes correspondientes.

En el Capítulo V se establecen algunos instrumentos de protección de la atmósfera: Acuerdos voluntarios, sistemas de gestión y auditorías ambientales, fomento de la investigación, contratación pública, entre otros. La ley continua regulando el control, inspección y vigilancia, como competencias a ejercer por las comunidades autónomas y los entes locales. Dicho régimen se complementa con el establecimiento de infracciones y sanciones administrativas por el incumplimiento de la normativa que regula la materia.

La *Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodi-*

versidad establece el régimen jurídico básico de la conservación, uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio natural y de la biodiversidad española, como parte del deber de conservar y del objetivo de garantizar los derechos de las personas a un medio ambiente adecuado para su bienestar, salud y desarrollo.

En su Título I contempla una serie de instrumentos para el conocimiento y planificación del patrimonio cultural y de la biodiversidad, destacando el Inventario Español de Patrimonio Natural y Biodiversidad, el plan estratégico estatal y los planes de ordenación de los recursos naturales. Después se regula la catalogación, conservación y restauración del hábitat y patrimonio natural, siendo de especial importancia la catalogación de aquél hábitat que se encuentre en peligro de desaparición.

El Título III se ocupa específicamente de la conservación de la biodiversidad, tratando instrumentos como los listados de especies silvestres en régimen de protección especial y las prohibiciones especiales propias de esta categoría. También se contemplan los efectos de la pertenencia al catálogo de especies amenazadas. A las comunidades autónomas corresponde la competencia de elaboración y aprobación de los planes de protección y de conservación.

La ley finaliza con algunas disposiciones transitorias y algunas cuestiones de carácter organizativo (Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad y Consejo Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad), principalmente.

La *Ley 55/2007, de 28 de diciembre, del cine* tiene un fundamento competencial muy complejo (Disposición Final 3ª), apoyando diversos artículos en los apartados 149.1.1º, 149.1.7º, 149.1.13, 149.1.15, etc. pero sobre todo en el 149.2, lo que resulta bastante sensato en cuanto actividad cultural.

La Ley tiene por objeto la ordenación de los diferentes aspectos sustantivos de la actividad cinematográfica desarrollada en España, entendida como una parte del marco general del audiovisual. La normativa comienza con una regulación de materias comunes a todos los sectores audiovisuales, como las relativas a la nacionalidad de las obras y el Registro Administrativo de Empresas y continúa con una sección específica dedicada a la defensa de la competencia, para acabar regulando por secciones diferenciadas los aspectos concretos de ordenación de cada uno de los sectores audiovisuales.

En el Capítulo III se consagran diferentes medidas de fomento, entre las que se encuentran las ayudas para la creación y desarrollo, para la producción, distribución, conservación y promoción, así como otras ayudas e incentivos relacionados con el acceso al crédito, el empleo de nuevas tecnologías y la promoción en el exterior. También se contemplan algunos incentivos de carácter fiscal. La ley contiene la transformación del Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales en Agencia Estatal.

Se prevé la existencia de un fondo de créditos específico para el fomento y protección de las lenguas cooficiales diferentes del castellano, que significa una aportación del Estado a las CCAA con lengua diferente al castellano, siguiendo un porcentaje de las ayudas recibidas de la propia CA.

Apoyada en la competencia de **seguridad pública** se aprueba la *Ley 25/2007, de 18 de octubre, de conservación de datos relativos a las comunicaciones electrónicas y a las redes públicas de comunicaciones*. Su objeto es fijar la obligación de conservar los datos relativos a las comunicaciones electrónicas y a las redes públicas de comunicaciones, conservación que se limita sólo a efectos de detección, investigación y enjuiciamiento de un delito contemplado en el Código Penal o las leyes penales especiales. En relación con los sujetos que quedan obligados a conservar los datos, éstos serán los operadores que presten servicios de comunicaciones electrónicas disponibles al público o que exploten una red pública de comunicaciones electrónicas en España.

En el Capítulo II se establecen los límites para efectuar la cesión de datos, el plazo de conservación de los mismos, y los instrumentos para garantizar el uso legítimo de los datos conservados, cuya cesión y entrega exclusivamente se podrá efectuar al agente facultado y para los fines establecidos en la Ley. El Capítulo III, al referirse al régimen sancionador, remite, en cuanto a los incumplimientos de las obligaciones de conservación y protección y seguridad de los datos de carácter personal, a la regulación contenida en la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones.

La *Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura* promueve su reparación moral y la recuperación de su memoria personal y familiar. Se adoptan medidas complementarias destinadas a suprimir elementos de división entre los ciudadanos, todo ello con el fin de fomentar la cohesión y solidaridad entre las diversas generaciones de españoles en torno a los principios, valores y libertades constitucionales. Entre las garantías reconocidas se encuentra la mejora de prestaciones en materia de pensiones, asistencia medico-farmacéutica y asistencia social a favor de las viudas, hijos y demás familiares de los españoles fallecidos como consecuencia o con ocasión de la Guerra Civil. Se crea el Centro Documental de la Memoria Histórica y se refuerza el Archivo General de la Guerra Civil.

Leyes de impulso

Se reúne aquí la referencia a unas cuantas leyes que no tienen un título competencial claro y que por tanto contienen materias que podrían ser reguladas por las CCAA aunque el Estado ha decidido, por razones distintas, su impulso legislativo. En todos los casos se trata de objetivos muy plausibles, pero que se ejercen en virtud de títulos competenciales muy débiles del Estado, o acudiendo exageradamente al 149.1.1º CE.

La *Ley 45/2007, de 13 de diciembre, de desarrollo sostenible del medio rural* tiene, como su título indica, el objeto básico de establecer medidas para favorecer el logro de un desarrollo sostenible del medio rural, mediante la acción de la Administración General del Estado y la concertada con las demás Administraciones Públicas. Sus objetivos generales son simultáneamente económicos, sociales y medioambientales.

El Programa es el instrumento principal para la aplicación de la Ley, pues en él se concretarán las medidas de política rural, los procedimientos y los medios para llevarla a cabo. También se establecen criterios de cooperación entre administraciones públicas, para lo cual los convenios de colaboración constituyen un instrumento básico. Con este mismo fin se prevé la adopción de Directrices Estratégicas Territoriales de Ordenación Rural y de Planes por zona rural.

La **Hacienda General del Estado y la Seguridad Social** son los fundamentos competenciales de la polémica *Ley 35/2007, de 15 de noviembre, por la que se establece la deducción por nacimiento o adopción en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y la prestación económica de pago único de la Seguridad Social por nacimiento o adopción*. La justificación de la Ley es que corresponde al Gobierno, en el marco de las políticas familiares, impulsar la coordinación con las comunidades autónomas en la determinación de las circunstancias asociadas a las ayudas familiares.

La *Ley 32/2007, de 7 de noviembre para el cuidado de los animales, en su explotación, transporte, experimentación y sacrificio* establece el cuadro de infracciones y sanciones que dota de eficacia jurídica a las obligaciones establecidas en las normas sobre protección de los animales en la explotación, el transporte, la experimentación y el sacrificio. Se regula así, también, la potestad sancionadora de la Administración General de Estado en lo que respecta a la protección de los animales exportados o importados desde o hacia Estados no miembros de la Unión Europea y a los procedimientos con animales de laboratorio que sean de su competencia. La Ley se justifica en la reserva de ley sancionadora y en el establecimiento de un común denominador normativo de infracciones y sanciones en el cual las comunidades autónomas pueden ejercer sus competencias. Concretamente menciona su justificación en los artículos 149.1.13 y 149.1.16 CE.

La *Ley 19/2007, de 11 de julio, contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte* contempla un sistema de infracciones y sanciones cuya finalidad no es otra que la de prevenir y sancionar la violencia en el deporte. Las disposiciones contempladas son aplicables cualesquiera que sean los actores que intervengan en las conductas objeto de sanción, ya sean éstos los propios deportistas y demás personas vinculadas a la organización deportiva mediante una licencia federativa o bien se trate, únicamente, de personas que acuden a los acontecimientos deportivos y respecto de las cuales la seguridad en los mismos resulta exigible a las distintas administraciones públicas. El título competencial es el 149.1.29, además del que corresponde al Estado para la organización del deporte estatal federado.

La *Ley 10/2007, de 22 de junio, de la lectura, del libro y de las bibliotecas* prevé planes de fomento de la lectura y actividades de promoción de la misma, la potenciación de los servicios y las dotaciones bibliográficas, la cooperación de las administraciones públicas con empresas, asociaciones y fundaciones en iniciativas de fomento de la lectura, la utilización de instrumentos de análisis y la evaluación de todas estas actividades.

El capítulo tercero, hace referencia a la promoción de los autores y de la industria del libro y publicaciones afines; se recogen, por un lado, las campañas de

promoción de los autores españoles, la existencia de un sistema de premios nacionales para los ámbitos literarios, científicos y técnicos, programas de apoyo a la industria del libro, así como la participación institucional en las ferias nacionales e internacionales. Como órgano de apoyo la Ley prevé, en su disposición adicional segunda, la creación del Observatorio de la Lectura y del Libro. En el capítulo cuarto, se regula el régimen jurídico del libro, y se recoge el sistema de precio fijo de los libros. El capítulo quinto está dedicado a las bibliotecas.

La *Ley 27/2007, de 23 de Octubre de 2007, por la cual se reconocen las lenguas de signos españolas y regulan los medios de apoyo a la comunicación oral de las personas sordas, con discapacidad auditiva y sordociegas* es de carácter básico, y determina el reconocimiento y regulación de la lengua de signos española, sin perjuicio del reconocimiento de la lengua de signos catalana en su ámbito de uso lingüístico, y de los medios de apoyo a la comunicación oral, el derecho al aprendizaje, conocimiento y uso tanto de las lenguas de signos españolas como de los medios de apoyo a la comunicación oral permitiendo la libre elección de los recursos que posibiliten su comunicación con el entorno.

El Título primero está dedicado al aprendizaje, conocimiento y uso de las lenguas de signos españolas. El Título segundo está dedicado a los medios de apoyo a la comunicación oral, en concreto en el capítulo I regula dicho aprendizaje en el sistema educativo, y en el Capítulo II se contiene el uso de los medios de apoyo a la comunicación oral en las diferentes áreas públicas y privadas. Por último, se dispone la creación del Centro Español del Subtitulado y Audiodescripción. La disposición adicional sexta está dedicada a la atención especial que requieren las personas con sordoceguera. El fundamento competencial de la Ley es el 149.1.1º CE.

La *Ley 49/2007, de 26 de diciembre, por la cual se establece el régimen de infracciones y sanciones en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad* tiene como objeto establecer el régimen de infracciones y sanciones como garantía de las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad. Este régimen de infracciones y sanciones se aplicará en todo el territorio del Estado, sin perjuicio de las infracciones y sanciones que las comunidades autónomas puedan establecer en ejercicio de sus competencias propias que, en todo caso, garantizarán la plena protección de las personas con discapacidad, ajustándose a lo dispuesto en la presente Ley.

El artículo 15 determina que la competencia para el ejercicio de la potestad sancionadora corresponderá a la Administración General del Estado cuando las conductas infractoras se proyecten en un ámbito territorial superior al de una comunidad autónoma.

Se regulan, también, las actuaciones previas a los actos de instrucción de forma que las comunidades autónomas puedan informar acerca del contenido de la denuncia, orden o petición, al órgano competente para la iniciación del procedimiento.

El fundamento constitucional es el 149.1.1º CE.

Decretos legislativos y decretos-leyes

Se han aprobado dos decretos legislativos que contienen sendos textos refundidos, ambos muy generales, el *Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria* y el *Real Decreto Legislativo 1/2007, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias*.

Una parte importante de los decretos-leyes se ha aprobado, como en otros años, para hacer frente a catástrofes naturales ocasionadas por tormentas e inundaciones, por incendios o por la sequía. Así el número 2/2007 se aprueba para *reparar los daños causados por las inundaciones de 26,27 y 28 de enero en la isla de El Hierro*. El número 3/2007 trata de *reparar los daños causados por las inundaciones producidas por desbordamiento en la cuenca del río Ebro durante la última semana del mes de marzo y la primera del mes de abril de 2007*. Por su parte, el Real Decreto-Ley 5/2007 trata de hacer frente a los *daños causados por las inundaciones producidas por las tormentas de lluvia, granizo y viento que han afectado en la segunda quincena del mes de mayo a diversas Comunidades Autónomas, como Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura y Madrid*. También el número 10 se dirige a los afectados por tormentas (en este caso en la Comunidad Valenciana).

A su vez, el número 6/2007 establece medida para ayudar a las personas y bienes afectados por los *incendios forestales en la Comunidad Autónoma de Canarias* que tuvieron lugar a fines de julio y principios de agosto. El Real Decreto-Ley 9/2007 adopta medidas urgentes para *paliar los efectos producidos por la sequía en determinadas cuencas hidrográficas*.

Otros varios decretos-leyes se dirigen a la modificación urgentes de algunas normas, como sucede con el 1/2007, que deroga una disposición transitoria de la *Ley 28/2005 de medidas sanitarias frente al tabaquismo*; el número 4/2007 que modifica el texto refundido de la *Ley de Aguas*; y el Real Decreto-Ley 8/2007 que modifica varios artículos de la *Ley 23/1992 de Seguridad Privada*.

Por su parte, el Real Decreto-Ley 6/2007 aprueba medidas urgentes para la *urbanización y construcción de nuevas viviendas en Alcazar de San Juan (Ciudad Real)*, con el fin de proceder al realojo de los vecinos del barrio «Hermanos Laguna» afectados por las inundaciones del anterior mes de mayo.

Reglamentos

Dentro de las que podemos considerar **competencias exclusivas del Estado**, se encuentra el *Real Decreto 84/2007, de 26 de enero, sobre implantación en la Administración de Justicia del sistema informático de telecomunicaciones Lexnet para la presentación de escritos y documentos, el traslado de copias y la realización de actos de comunicación procesal por medios telemáticos*, sabiendo que a las comunidades autónomas puede corresponder la administración de la administración de justicia. El objeto de esta regulación es la determinación de las condi-

ciones generales y requisitos de utilización del sistema Lexnet, para su funcionamiento en condiciones adecuadas, cumpliendo las garantías exigidas en las leyes, así como la determinación de las reglas y criterios que se han de observar en la presentación por medios telemáticos en el ámbito de la Administración de Justicia de escritos y documentos, el traslado de copias y la realización de actos de comunicación procesal.

El *Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo* es la norma principal de España sobre los ciudadanos comunitarios, paralela al reglamento de la ley de extranjería pero para ciudadanos de la Unión Europea.

El *Real Decreto 971/2007, de 13 de julio, sobre deportistas de alto nivel y alto rendimiento* tiene como objeto la definición del deporte de alto nivel, así como el desarrollo de algunos de los aspectos referidos a los deportistas de alto nivel y de alto rendimiento, previstos en la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del deporte, y en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación, respectivamente.

En la categoría que puede denominarse **competencia de doble exclusividad**, porque un criterio natural, técnico o jurídico distingue la competencia del Estado y de las CCAA, pero dentro de la distinción ambas gozan de facultades exclusivas puede citarse en materia de aguas el *Real Decreto 125/2007, de 2 de febrero, por el que se fija el ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas*. Mediante el reglamento se fijan las demarcaciones hidrográficas cuyo ámbito territorial afecta a más de una comunidad autónoma. En la norma se ha optado por mantener, en la medida de lo posible, la actual estructura de cuencas hidrográficas mediante la correspondiente adición de las aguas de transición y las costeras según resulta también del contenido del artículo 16 bis del Texto Refundido de la Ley de Aguas.

La disposición transitoria única tiene la finalidad de aclarar que la inclusión de determinadas cuencas hidrográficas en el ámbito de alguna demarcación hidrográfica reviste carácter provisional en aquellos casos en que se trate de cuencas comprendidas en su totalidad en una comunidad autónoma determinada y que hasta la fecha no hayan sido objeto de traspaso. Dicha provisionalidad finalizará cuando las comunidades autónomas afectadas asuman de manera efectiva las competencias sobre dichas cuencas, momento en que deberán revisarse las demarcaciones hidrográficas correspondientes.

El *Real Decreto 126/2007, de 2 de febrero, por el que se regulan la composición, funcionamiento y atribuciones de los comités de autoridades competentes de las demarcaciones hidrográficas con cuencas intercomunitarias* desarrolla lo previsto en el artículo 3.2 de la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de acción en el ámbito de la política de aguas, y en el apartado tercero del artículo 36 bis del Texto Refundido de la Ley de Aguas, adoptando en lo relativo a la Administración General del Estado las decisiones concretas sobre el número y la distribución de miembros que deben estar presentes en los Comités de Autoridades Competentes, igualándose aquel con el número de representan-

tes de las comunidades autónomas, tal y como exige el párrafo a) del artículo 36 bis. 3 del citado texto refundido. En relación a las comunidades autónomas, el Real Decreto se limita a fijar las que deberán estar presentes en los Comités de Autoridades Competentes a partir de la mera constatación de cuáles son las que tienen su territorio, en todo o en parte, dentro del ámbito de la demarcación hidrográfica. Finalmente, se destaca la representación de las entidades locales.

En **carreteras y ferrocarriles**, el *Real Decreto 637/2007, de 18 de mayo, por el que se aprueba la norma de construcción sismorresistente: puentes* contiene las normas de sismorresistencia para la construcción de puentes (NCSP-07), las cuales se extienden a todos los proyectos y obras de nueva construcción de puentes que formen parte de la red de carreteras del Estado o de la red ferroviaria de interés general.

En **cultura**, que constituye una competencia en que todas las instituciones puede intervenir, se han aprobado bastantes normas. El *Real Decreto 367/2007, de 16 de marzo, por el que se crea y regula la Comisión Nacional para el Fomento y Promoción del Diálogo Intercultural* crea esta Comisión adscrita como órgano colegiado al Ministerio de Cultura. Se encargará de coordinar las acciones dirigidas a cohesionar la sociedad en su diversidad, favoreciendo la comprensión y el conocimiento mutuo a través de la cultura, elemento básico de una ciudadanía activa, con especial atención a la juventud, así como de organizar la participación española en el Año Europeo del Diálogo Intercultural.

La norma establece la participación de las comunidades autónomas en la composición del órgano, pues entre sus miembros se encuentran tres representantes a propuesta de la Conferencia Sectorial de Cultura. Asimismo, se asegura su representación (dos miembros) en la Comisión Permanente.

En las **competencias básicas del Estado** se inscriben, como es costumbre, numerosos reglamentos, entre ellos algunos que han alcanzando notoriedad en la opinión pública como sucede con *Real Decreto 1472/2007, de 2 de noviembre, por el que se regula la renta básica de emancipación de los jóvenes*, con el objetivo de facilitar su emancipación. Esta prestación consiste en un conjunto de ayudas directas del Estado destinadas al apoyo económico para el pago del alquiler de la vivienda que constituye su domicilio habitual y permanente, en las condiciones y con los requisitos que para el efecto se establecen. El título competencial es el 149.1.13 CE.

El *Real Decreto 899/2007, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de los incentivos regionales, de desarrollo de la Ley 50/1985, de 27 de diciembre*, regula lo referente a los incentivos regionales de desarrollo para la corrección de los desequilibrios económicos interterritoriales, entendiéndose por tales, las ayudas financieras que conceda el Estado para fomentar la actividad empresarial y orientar su localización hacia zonas previamente determinadas, al objeto de reducir las diferencias de situación económica en el territorio nacional, repartir más equilibradamente las actividades económicas sobre el mismo y reforzar el potencial de desarrollo endógeno de las regiones.

La delimitación de la zona de promoción figura en los siguientes Reales Decretos:

Galicia (174), Andalucía (175), Asturias (176), Cantabria (177), Murcia (178),

Comunidad Valenciana (179), Aragón (180), Castilla-La Mancha (181), Canarias (182), Extremadura (183), Castilla y León (184).

En **educación** una serie de normas esta destinada a fijar los elementos básicos del ciertos currículos o las enseñanzas mínimas de las distintas fases de la educación. Así el *Real Decreto 85/2007, de 26 de enero, por el que se fijan los aspectos básicos del currículo de las enseñanzas profesionales de danza reguladas por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación* y dos órdenes tienen como objetivo regular las enseñanzas mínimas y la ordenación de las fases principales de la educación obligatoria, la *Orden ECI/2211/2007, de 12 de julio, por la que se establece el currículo y se regula la ordenación de la Educación primaria* y la *Orden ECI/2220/2007, de 12 de julio, por la que se establece el currículo y se regula la ordenación de la Educación Secundaria Obligatoria*. También el *Real Decreto 1467/2007, de 2 de noviembre, por el que se establece la estructura del bachillerato y se fijan sus enseñanzas mínimas* que contiene el horario escolar para las diferentes materias del bachillerato que corresponde a los contenidos básicos de las enseñanzas mínimas, los requisitos de acceso, la evaluación de los procesos de aprendizaje y las condiciones de promoción y titulación del alumnado.

El *Real Decreto 275/2007, de 23 de febrero, por el que se crea el Observatorio Estatal de la Convivencia Escolar* le considera como órgano consultivo adscrito al Ministerio de Educación y Ciencia a través de la Secretaría General de Educación. Se trata de un órgano colegiado interministerial al que corresponde asesorar, basado en el principio de cooperación territorial y colaboración institucional. En su composición se encuentra un representante de cada comunidad autónoma que voluntariamente lo acepte.

Varios reales decretos contienen *Complementos del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales* en diferentes sectores, como industrias extractivas (873), edificación y obra civil (872), seguridad y medio ambiente (814), transporte y mantenimiento de vehículos (815), fabricación mecánica (813), agraria (665) y actividades físicas y deportivas (1521)

En **sanidad** el *Real Decreto 811/2007, de 22 de junio, por el que se determina la estructura, composición, funciones y régimen de funcionamiento de la Comisión de Control y Seguimiento de la Salud y el Dopaje* establece la estructura organizativa de esta Comisión. Contará con un pleno de amplia representación como órgano de participación del sistema deportivo y, a su vez, tendrá una Subcomisión de Protección de la Salud y una Subcomisión contra el Dopaje en el Deporte, a las que corresponderá el ejercicio de funciones específicas en sus respectivos ámbitos de actuación. Destaca la figura del presidente de la Comisión, que lo será a su vez de todos sus órganos, con las facultades propias de los presidentes de órganos colegiados. Por otra parte, la Comisión contará con un Consejo de Cooperación Interterritorial contra el Dopaje, instrumento de cooperación y de colaboración entre el Consejo Superior de Deportes y las comunidades autónomas en materia de protección de la salud y lucha contra el dopaje en el deporte. El Comité Asesor será, a su vez, el órgano de asesoramiento científico-técnico, médico y veterinario de la Comisión.

El *Real Decreto 445/2007, de 3 de abril, por el que se establecen medidas de*

lucha contra la influenza aviar plantea una vez más la complejidad de la sanidad animal. Este real decreto tiene por objeto establecer algunas medidas preventivas relacionadas con la vigilancia y la detección temprana de la influenza aviar, así como para aumentar el nivel de concienciación y preparación de las autoridades competentes y de los avicultores en cuanto a los riesgos de esta enfermedad. También se fijan unas medidas mínimas de lucha que deben aplicarse frente a un foco de influenza aviar en aves de corral u otras aves cautivas y para la detección temprana de la posible propagación de los virus de la influenza aviar a los mamíferos, así como algunas medidas subsidiarias tendentes a evitar la propagación del virus de la influenza aviar a otras especies.

El *Real Decreto 662/2007, de 25 de mayo, sobre selección y reproducción de ganado equino de razas puras* rompe también las categorías competenciales generales porque su artículo 6 dice que la competencia corresponde al Ministerio si la asociación es de ámbito nacional y así lo solicita y es de las CCAA en otro caso. El Real Decreto contiene el régimen jurídico del reconocimiento de las asociaciones de criadores de équidos registrados para la llevanza o gestión de los libros genealógicos; las condiciones zootécnicas y genealógicas que regulan los intercambios comunitarios de équidos, y las importaciones de terceros países, el régimen jurídico de los libros genealógicos de équidos así como los criterios de inscripción de los animales, y de selección de reproductores.

Aunque en el ámbito de la **protección civil** una norma de difícil ubicación competencial es el *Real Decreto 393/2007, de 23 de marzo, por el que se aprueba la Norma Básica de Autoprotección de los centros, establecimientos y dependencias dedicados a actividades que puedan dar origen a situaciones de emergencia*, porque según sus propios términos tienen un carácter mínimo o supletorio, pudiendo ser desarrollada por las CCAA. Así les corresponde el establecimiento por parte de las Comunidades autónomas del órgano encargado del registro, así como los procedimientos de control administrativo y registro de los Planes de Autoprotección de los centros, establecimientos, espacios, instalaciones y dependencias donde se desarrollan las actividades objeto de regulación. Queda clara la competencia de las comunidades autónomas (y entidades locales) para dictar las disposiciones necesarias para establecer sus propios catálogos de actividades susceptibles de generar riesgos colectivos o de resultar afectados por los mismos, así como las obligaciones de autoprotección que se prevean para cada caso.

El *Real Decreto 696/2007, de 1 de junio, por el que se regula la relación laboral de los profesores de religión prevista en la disposición adicional tercera de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación* recoge esta particular relación laboral de los profesores de religión que no perteneciendo a los cuerpos de funcionarios docentes impartan la enseñanza de las religión en centros públicos.

El *Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo* comprende su régimen de funcionamiento y financiación, así como su estructura organizativa y de participación institucional. En diferentes preceptos se hace mención expresa de las competencias de las comunidades autónomas en la materia, que abarcan desde la posibilidad de financiación de las iniciativas, hasta la formulación de los programas de formación profesional en el respectivo ámbito territorial.

Sobre el **notariado** recae el *Real Decreto 173/2007, de 9 de febrero, sobre demarcación notarial* haciéndose la salvedad de que la regulación se aplicará sin perjuicio de las competencias asumidas por las comunidades autónomas en sus respectivos estatutos de autonomía.

El *Real Decreto 505/2007, de 20 de abril, por el que se aprueban las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados y edificaciones* suscita alguna reflexión sobre el interés de las normas armonizadoras y prácticamente inexistentes en el ordenamiento. Este Real Decreto regula las condiciones básicas de accesibilidad a fin de hacer efectiva la igualdad de oportunidades y la no discriminación de las personas que presentan una discapacidad, siendo consciente de que interviene en competencias autonómicas pero basándose en el consenso existente. Justificando sus fines en el art. 9.2 CE y fundamentado en el 149.1.1 CE, explicita su respuesta a la necesidad de armonizar y unificar términos y parámetros y de establecer medidas de acción positiva que favorezcan, para las citadas personas, el uso normalizado del entorno construido y de los espacios urbanos.

Un número importante de normas solo afectan a la **administración general del Estado**, por ejemplo el *Real Decreto 366/2007, de 16 de marzo, por el que se establecen las condiciones de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad en sus relaciones con la Administración General del Estado* porque materialmente se refiere a las oficinas de la administración estatal y solo a ellas, bien porque se trata de una típica competencias exclusiva como el *Real Decreto 638/2007, de 18 de mayo, por el que se regulan las Capitanías Marítimas y los Distritos Marítimos* o porque se trata justamente de una mejor adaptación estatal al sistema autonómico.

En este sentido tiene interés el *Real Decreto 905/2007, de 6 de julio, por el que se crean el Consejo de las Lenguas Oficiales en la Administración General del Estado y la Oficina para las Lenguas Oficiales*. El Consejo deberá, en primer lugar, analizar sistemáticamente las actuaciones llevadas a cabo por los diferentes departamentos ministeriales, especialmente por los más directamente concernidos por la obligación de garantizar el derecho de uso de las lenguas oficiales de las comunidades autónomas; en segundo lugar, habrá de impulsar una política idónea en relación con las lenguas oficiales de las comunidades autónomas que garantice adecuadamente el derecho de uso de aquéllas en el ámbito de actuación de la Administración General del Estado; y, en tercer lugar, habrá de coordinar las actuaciones de los departamentos ministeriales en relación con el uso, en su ámbito, de las lenguas oficiales de las comunidades autónomas.

Este año una pluralidad de reglamentos ha desarrollado el **sistema de atención a la dependencia**. Así el *Real Decreto 504/2007, de 20 de abril, por el que se aprueba el baremo de valoración de la situación de dependencia establecido por la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia*. El *Real Decreto 614/2007, de 11 de mayo, sobre nivel mínimo de protección del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia garantizado por la Administración General del Estado*, correspondiendo a las comunidades autónomas la gestión de los recursos

económicos que constituyen este nivel mínimo de protección, mediante el reconocimiento del grado y nivel de dependencia y la provisión de los servicios y prestaciones correspondientes.

El *Real Decreto 615/2007, de 11 de mayo, por el que se regula la Seguridad Social de los cuidadores de las personas en situación de dependencia*. Y el *Real Decreto 727/2007, de 8 de junio, sobre criterios para determinar las intensidades de protección de los servicios y la cuantía de las prestaciones económicas de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia*. Por medio de este Real Decreto se aprueban los criterios para determinar la intensidad de protección de cada uno de los servicios previstos en el catálogo de servicios a que se refiere el artículo 15 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia y la compatibilidad e incompatibilidad entre los mismos, así como la cuantía de las prestaciones económicas. Asimismo, se regulan los supuestos de desplazamientos entre las Comunidades Autónomas y la protección de los emigrantes españoles retornados. A las comunidades Autónomas corresponde la competencia de desarrollo de dichos criterios.

Varios Reales Decretos recogen, como cada año, **traspasos del Estado a las comunidades autónomas**, aunque aún no aparecen los derivados de las reformas de los Estatutos, sino que continúan los correspondientes a la época anterior.

Hay una ampliación de medios a Andalucía (447) en materia de conservación de la naturaleza (Parques nacionales de Doñana y Sierra Nevada); a Aragón (446) en la misma materia (Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido). Ampliación de medios en materia de Administración de Justicia se produce a Cataluña (506 y 966), Cantabria (817), Aragón (1702). En materia de educación hay ampliación de medios traspasados a Andalucía (642) en cuanto centros dependientes del Ministerio de Defensa y también en acción territorial a Andalucía (641) así como a la propia Andalucía (643) en control de calidad de la edificación y vivienda. Una ampliación de medios se traspasa a Cantabria (816) en materia de protección a la mujer.

Sobre la legitimidad de los reglamentos básicos existe varias normas que llaman la atención, y aunque ya han sido citadas, merecen una reflexión. Así sucede con el reglamento de medidas contra la influenza aviar, que se sitúa en el ámbito de la sanidad animal, donde tenemos la amplia experiencia del tratamiento de las vacas locas. También parece complicado el reglamento sobre reproducción de ganado equino de razas puras, que atribuye competencia al Ministerio o a las CCAA según la voluntad de la asociación de criadores, lo que jurídicamente parece un criterio absurdo pero materialmente puede explicarse por la diferencia de intereses en juego, en el Estado o en las CCAA. El RD que aprueba las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso a los espacios públicos suscita el interés por las normas armonizadoras, porque la propia norma explica que el Estado interviene pese a tratarse de una competencia autonómica por voluntad consensuada de todas las CCAA para unificar términos y parámetros. Seguramente la previsión del 150.3 CE esta tan

demonizada que ni puede mentarse, pero en todo caso se trata de un supuesto demasiado solemne para el problema real que plantea este reglamento.

Observaciones sobre la colaboración

Este año, como los anteriores, aparecen en las normas numerosos órganos de colaboración entre Estado y CCAA, tanto creados por ley como por reglamento con muy diversas denominaciones, y diferentes caracteres.

La peor opción, a estas alturas del desarrollo autonómico, es afirmar la conveniencia de colaborar pero no determinar los medios para realizarlo, como hace la Ley 26 de responsabilidad medioambiental. La Ley de igualdad de mujeres y hombres crea un Consejo de Participación de la mujer que reúne a las distintas administraciones públicas y las asociaciones y organizaciones de mujeres, pero reenvía su desarrollo al reglamento (art. 78). Pero lo más frecuente es que la norma de creación contenga los caracteres principales del órgano de colaboración, aunque estos pueden variar mucho.

Una primera opción es la composición, según intervengan solo los gobiernos, central y autonómicos, o también otros componentes, y en este caso, si intervienen todas las CCAA o solo unas cuantas elegidas. La intervención de todas las CCAA conduce a órganos parecidos a las Conferencias Sectoriales y en cambio la participación sólo de algunas CCAA se produce más cuando intervienen personalidades o representantes de asociaciones, además de los gobiernos. Naturalmente en este caso, se plantea la proporción de los representantes autonómicos. Por ejemplo, en la ley de investigación biomédica los representantes autonómicos son 6 sobre 12 miembros.

El Real Decreto 365/2007, de 16 de marzo, por el que se regula el Consejo Superior de Enseñanzas Artísticas define su composición y funciones, establece su organización y funcionamiento y determina la representación de los distintos sectores que deben integrarlo. Están presentes las comunidades autónomas, y uno de los 17 representantes será el vicepresidente del órgano.

Un caso extremo se produce en el Real Decreto 275/2007, de 23 de febrero, que crea el Observatorio Estatal de la Convivencia Escolar. como órgano consultivo adscrito al Ministerio de Educación y Ciencia, porque en su composición se encuentra un representante de cada comunidad autónoma que voluntariamente lo acepta, tan poca es confianza de la norma en el nuevo órgano.

Una segunda alternativa se plantea en la novedad y especialidad del órgano o su remisión a la Conferencia Sectorial o un Consejo ya existente, puesto que si intervienen todas las CCAA el órgano de colaboración será muy parecido a una Conferencia sectorial. En general la creación de muchos órganos nuevos no parece aconsejable y parece más adecuado apoyarse en organismos ya existentes, que al mismo tiempo se reforzarían con nuevas funciones. Un variante consistiría en crear un Comité específico que se aloja dentro de una conferencia sectorial. Como ejemplos de las principales opciones, la ley del empleado público remite a la Conferencia Sectorial existente, y en cambio las leyes correspondientes crean

como nuevos órganos un Consejo del Medio Rural (Ley medio rural sostenible) y un Consejo Estatal para el Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (en la ley del mismo nombre). También la Ley número 44, de empresas de inserción, remite la valoración de su aplicación a un Consejo interautonómico ya existente, por petición según dice la propia exposición de motivos, del Consejo General del Sistema Nacional de Empleo en que se discutió la Ley.

El *Real Decreto 367/2007, de 16 de marzo, crea y regula la Comisión Nacional para el Fomento y Promoción del Diálogo Intercultural*, adscrita al Ministerio de Cultura, para coordinar las acciones dirigidas a cohesionar la sociedad en su diversidad, favoreciendo la comprensión y el conocimiento mutuo a través de la cultura, con especial atención a la juventud, así como de organizar la participación española en el Año Europeo del Diálogo Intercultural. Entre sus miembros se encuentran tres representantes de las CCAA, suyos a propuesta de la Conferencia Sectorial de Cultura. En este caso, la participación de la Conferencia es marginal, e incluso parece que el nuevo órgano tiene cierta vocación coyuntural.

Una tercera opción se refiere al carácter del órgano ¿es preferible una Conferencia Sectorial –o equivalente– o es mejor un órgano con representantes de otras instituciones además de los gobiernos? Seguramente la respuesta depende de las funciones que se quiera proporcionar al nuevo órgano, pero cuando se trata de alcanzar la coordinación entre el gobierno central y los autonómicos la composición ideas es la más parecida a una Conferencia sectorial. Como ya se ha explicado en la universidad existía un órgano complejo que reunía a las CCAA, los rectores y 21 personalidades designadas por el Congreso, el Senado y el Gobierno. Resulta significativo que se haya sustituido por dos órganos diferentes y en uno de ellos, la Conferencia General de Política Universitaria sólo están los consejeros autonómicos y los miembros del Gobierno Central.

En cambio un órgano de composición muy compleja aparece en la Ley número 5 sobre la red de parques nacionales. En el artículo 6 se regula el consejo de la Red como órgano colegiado de carácter consultivo y adscrito al Ministerio del Medio Ambiente. Forman parte de dicho consejo, la Administración General del Estado, las comunidades autónomas en cuyos territorios estén situados los parques nacionales, los presidentes de los patronatos y una representación adecuada de asociaciones cuyos fines estén vinculados a la protección medio ambiental y de organizaciones agrarias, pesqueras, empresariales y sindicales, así como de las asociaciones de propietarios de terrenos incluidos en el parque.

Una última cuestión entrelaza las funciones y la composición y va referida a la forma de representación del gobierno central. Este es uno de los principales problemas, porque si el Estado no tiene confianza en su posición en el nuevo órgano difícilmente le dotará de poderes importantes. Existen muchas modalidades posibles, algunas ya apuntadas en estas líneas, pero su decisión se inscribe en un planteamiento más general, que no puede abordarse aquí, respecto a las insuficiencias de las conferencias sectoriales y la idoneidad de otras formas de coordinación más sólidas.

RELACIONES DE COLABORACIÓN CON LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

María Jesús García Morales

La actividad convencional en el Estado autonómico suele ser un sector muy poco propicio a las novedades. El 2007 es un buen ejemplo de la reiteración de las mismas constantes que llevan detectándose en este ámbito desde hace varios años, tanto en su dimensión vertical (con el Estado), como horizontal (entre CCAA). Y es que el mismo instrumento –el convenio de colaboración– tiene unas proporciones y una funcionalidad radicalmente distintas en uno y otro caso. En la dimensión vertical, la voluntad política de mantener relaciones cooperativas entre el Estado y las CCAA se exterioriza claramente a través de esta técnica. Al amparo de libertad contractual, y con un marco jurídico de mínimos previsto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común–, este instrumento sirve para pactar las acciones más diversas prácticamente en todos los sectores de la acción pública. Por el contrario, en la dimensión horizontal, los convenios entre CCAA tienen un crecimiento constante, pero muy lento y están todavía lejos de desplegar todo su potencial en nuestro sistema. No se visualiza todavía un planteamiento fuerte de relación de las CCAA entre ellas, ni el régimen constitucional de esta figura ha propiciado que surgiera esa cultura cooperativa entre las comunidades. En este escenario –que se repite año tras año–, las novedades en 2007 son casi inexistentes tanto en la actividad convencional, como en la normativa que la disciplina, hecha excepción de la regulación que diseñan los nuevos estatutos de autonomía en este punto y el nuevo marco que se abre para dicha actividad.

Convenios entre el Estado y las comunidades autónomas

2007 un año marcado por el continuismo en la actividad convencional

Desde hace tiempo, los convenios entre el Estado y las CCAA muestran unas claras líneas de estabilidad –incluso, rutina por su reiteración– que se confirman en 2007. Son un instrumento de colaboración recurrente que se mantiene en unos niveles similares al de años anteriores (1020 convenios aparecen publicados en el BOE durante 2007). Son la parte más «visible» de la colaboración entre el Estado y las CCAA, no sólo porque se deben publicar en los medios oficiales, sino porque sirven para articular una colaboración de carácter eminentemente técnico que exterioriza el trabajo de otros órganos de colaboración más políticos, por su composición y funciones, como son principalmente las Conferencias Sectoriales. La actividad convencional en 2007 vuelve a servir para dar continuidad a líneas

de cooperación presentes en años anteriores, que se articulan a través de convenios-tipo o de suscripción generalizada, esto es, programas generales donde participan, sino todas las CCAA, una amplia mayoría de ellas (claramente, en servicios sociales y educación). Hasta tal punto, cabe hablar de continuismo durante 2007 que raramente han aparecido en la actividad convencional nuevos convenios de suscripción generalizada (en cuanto tales, decisiones multilaterales), entre los que cabría destacar los Convenios del Ministerio de Sanidad y Consumo y diversas CCAA para el impulso de prácticas seguras en los centros sanitarios, a través de los cuales, se desarrollan líneas pactadas por ambas partes dentro del Plan de Calidad de la Sanidad Pública presentado por el Ministerio a raíz de la II Conferencia de Presidentes. Asimismo, aparecen dos nuevos convenios de encomienda de gestión, los suscritos con distintas CCAA para atribuir al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación la realización de los pagos de las indemnizaciones correspondientes al abandono de la producción láctea, así como los convenios para la delegación de determinadas funciones del organismo pagador de la comunidad autónoma en la Dirección General de Desarrollo Rural del mencionado Ministerio. En ambos casos, se trata de una cooperación entre el Estado y las CCAA propiciada por exigencias comunitarias, pues el proceso de integración y el derecho europeos han impulsado en nuestro sistema un desarrollo de instrumentos cooperativos verticales especialmente intenso en ámbitos como agricultura o desarrollo regional. Más allá de estos casos, las novedades en los convenios de suscripción múltiple son escasísimas, no así por lo que respecta a convenios singulares para el desarrollo de una línea de colaboración específica con una comunidad (convenios que propiamente responden a una decisión bilateral). Dichos acuerdos representan un sector pequeño en el conjunto de la actividad convencional, pero permiten formalizar acciones tremendamente heterogéneas y variopintas, lo que muestra la enorme versatilidad de esta figura (por ejemplo, convenios entre el Ministerio de la Presidencia y la Comunidad de Madrid para la asistencia sanitaria al presidente del Gobierno y otros altos dignatarios, entre el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio y la Generalidad de Cataluña con relación con el Congreso Mundial de Comunicaciones Móviles, o varios convenios que sirven –al igual que otros años– para crear Consorcios, como el Centro Federico García Lorca, o para la Conmemoración del II Centenario de la Constitución de 1812). En cualquier caso, es preciso matizar la ausencia de novedades durante el año. Y es que la explotación de los datos de BOE deja fuera de esta crónica a convenios novedosos y con impacto directo en los ciudadanos como los firmados –pero no publicados en 2007– en materia de dependencia, o para la gestión conjunta de la renta básica de emancipación.

El contenido de los convenios verticales sigue siendo eminentemente financiero

En 2007, en la línea de años anteriores, la mayor parte de los instrumentos convencionales prevén compromisos financieros (en algunos casos, financiación sólo del Estado y, en otros, la gran mayoría, cofinanciación por ambas partes). Parece indudable que en la actividad convencional hay un estímulo económico. Pero es preciso valorar a qué responde, en qué términos se produce y cómo puede afectar a la autonomía de gasto de las propias CCAA.

No todos los convenios con compromisos financieros tienen un contenido subvencional

Por lo pronto, conviene precisar que los convenios entre el Estado y las CCAA son el principal instrumento para «territorializar» créditos del Estado a favor de las CCAA, pero no todos los convenios con compromisos financieros representan una transferencia de recursos del presupuesto estatal a los autonómicos. Los convenios que distribuyen entre las CCAA créditos estatales se prodigan sobre todo –y una vez más en 2007–, como se verá, en sectores donde las comunidades disponen de competencias propias, incluso, exclusivas. Siguiendo la tipología de los Informes que elabora el MAP –el que mayor información gestiona sobre los convenios y sus dimensiones financieras– habría tres grandes tipos de convenios con compromisos financieros que aparecen, de nuevo, en la actividad convencional de 2007: por un lado, aquellos convenios subvencionales (claramente, en servicios sociales y educación), aquellos en los que ambas partes deciden cofinanciar un proyecto cada uno en el marco de sus competencias sin transferencia de fondos adicional para las CCAA, pues el gasto estatal se realiza en el ejercicio de competencias propias (así, convenios entre el Estado y las CCAA para la construcción de una infraestructura, proyectos medioambientales o la realización de actuaciones en cuencas hidrográficas intercomunitarias), y convenios que sirven para retribuir a las CCAA la realización de un trabajo que les encarga el Estado (por ejemplo, convenios para la realización del Inventario General de Bienes Muebles del Patrimonio Histórico Español en posesión de instituciones eclesiásticas, donde el Ministerio de Cultura financia a las CCAA como retribución por elaborar un trabajo de fichas que corresponde a la Comunidad) (sobre las distintas finalidades y efectos de los convenios con compromisos financieros *vid. Informe 2006. Convenios de colaboración Estado-Comunidades Autónomas*, último Informe sobre el tema del MAP hasta ahora publicado).

Alrededor del 50% de la actividad convencional en 2007 sirve de nuevo para territorializar subvenciones en sectores de competencia autonómica

Si bien no todos los convenios entre el Estado y las CCAA con compromisos financieros son convenios subvencionales, los datos de 2007 sí vuelven a confirmar que casi la mitad de la actividad convencional registrada en el año en curso sirve para poner a disposición de las CCAA créditos del Estado, algo que además, tal como se viene detectando en años anteriores, es especialmente palpable en ámbitos de competencia propia, en particular, como se verá, en servicios sociales y educación. La jurisprudencia constitucional ha reconocido que los convenios, en cuanto acuerdo de voluntades, son un instrumento que puede conjugar el poder de gasto que se reconoce al Estado –incluso en sectores de competencia autonómica exclusiva– con la capacidad de decisión de las CCAA para llevar a cabo sus propios objetivos (STC 13/1992, de 6 de febrero). La Ley 47/2003, de 26 de noviembre, Ley General Presupuestaria, en desarrollo de la jurisprudencia constitucional, vincula el proceso de distribución de los créditos que el Estado ponga a disposición de las CCAA a un acuerdo de Conferencia Sectorial sobre criterios de reparto territorial de subvenciones (art. 86.2 Ley General Presu-

puestaria). En la práctica, dicha previsión legal se materializa en la convocatoria durante los primeros meses del año de las respectivas conferencias con el fin de aprobar dichos criterios de distribución y la asignación correspondiente. Una vez aprobados dichos criterios, –formalizados mediante Acuerdo de Consejo de ministros–, la decisión multilateral se concreta a bilateralmente a través de convenios con las CCAA. De esta manera, la secuencia debería ser la siguiente: existencia de crédito en los presupuestos generales del Estado a favor de las CCAA, acuerdo de conferencia sectorial sobre criterios de distribución y firma bilateral de un convenio-tipo.

La vinculación entre el convenio y el Acuerdo de Conferencia Sectorial que territorializa créditos estatales

Desde el punto de vista del procedimiento, con los datos que aparecen en BOE, el *iter* marcado legalmente parece seguirse con una cadencia que se repite ya año tras año sobre todo en algunos sectores. En particular, durante 2007, al menos con los datos de BOE, los convenios con compromisos financieros que sirven para territorializar subvenciones aparecen en los sectores de servicios sociales (nuevamente, como sucede cada año) y educación (donde ha crecido mucho la actividad convencional desde 2006). En servicios sociales, consta el Acuerdo de la Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales respecto de los créditos destinados a la cofinanciación de planes o programas sociales (BOE 24 de marzo de 2007), que ulteriormente se articulan mediante los convenios ya «clásicos» –y donde se concentra el grueso de la actividad convencional– en materia de prestaciones básicas de servicios sociales de corporaciones locales, pueblo gitano, plan del voluntariado, atención a la primera infancia, apoyo a familias en situaciones especiales, medidas para menores infractores, personas mayores, personas con discapacidad. También el Acuerdo del Fondo de Apoyo a la Acogida y la integración de inmigrantes, así como el refuerzo educativo de los mismos (BOE 21 de marzo de 2007) sobre criterios de distribución y la distribución resultante sirve de base para la suscripción de convenios anuales en esta materia desde hace algunos años. El reflejo cooperativo de la aplicación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de Dependencia, constituye una novedad en este año. El Acuerdo del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia sobre el marco de cooperación interadministrativa y criterios de reparto de créditos de la Administración General del Estado para la financiación del nivel acordado en dicha ley (BOE 2 de junio de 2007) ha propiciado una cascada de instrumentos convencionales en 2007, aunque todavía, como se ha señalado, no han recibido publicidad. Asimismo, educación es un sector emergente donde se registra una intensa actividad convencional de carácter subvencional sobre todo en los dos últimos años. Dicha actividad arranca en 2007 de los Acuerdos de la Conferencia Sectorial del ramo por los que se formalizan los criterios de distribución, así como la distribución resultante para el año 2007 de la financiación para el Plan de apoyo a la implantación de la LOE (BOE 3 de mayo de 2007) y del Plan PROA (BOE 8 mayo de 2007). Ambos acuerdos dan continuidad a toda una serie de convenios para el desarrollo en las CCAA de programas sobre

formación de profesorado o programas de aprendizaje de lenguas extranjeras. En todos estos casos, se repite la secuencia prevista: en el seno de la Conferencia Sectorial correspondiente, u órganos equivalentes, arranca el proceso cooperativo materialmente multilateral, pero su concreción es bilateral a través de una sucesión de convenios con las CCAA. Cabe destacar la transparencia del procedimiento, pues los acuerdos son adoptados en un órgano multilateral con criterios, sino compartidos, al menos sí conocidos por todos en el momento de formalizar un convenio bilateralmente. No obstante, cabe reseñar que no siempre consta en el texto del convenio la referencia al Acuerdo de Conferencia de Sectorial que sirve para fijar los criterios de distribución y que permite «identificar» a un instrumento convencional como subvencional. Por ejemplo, en los convenios entre el Ministerio de Cultura y las CCAA para la aportación y distribución de crédito para la adquisición de fondos bibliográficos para la mejora de bibliotecas públicas, no consta la referencia al acuerdo de la correspondiente Conferencia Sectorial, aunque todo apunta a que hubo de acordarse en ella.

Programas generalistas y dificultades para conocer las dimensiones financieras de los convenios

Más allá de estos aspectos de procedimiento, el volumen tan importante de instrumentos convencionales que se registra cada año –y que no cesa, sino que justamente crece– en sectores de competencia autonómica puede suscitar un tema siempre latente sobre cuáles son los efectos materiales de este uso de los convenios sobre la autonomía de las comunidades, esto es, hasta qué punto se medianizan políticas autonómicas y se pueden vaciar competencias de las comunidades de forma ilegítima. El Tribunal Constitucional ha dejado claro que el Estado puede destinar fondos propios a las comunidades autónomas, incluso en sectores donde la competencia de éstas es exclusiva, a través de convenios «ajustados a principios constitucionales» (STC 13/1992, de 6 de febrero). El instrumento convencional, en cuanto instrumento para poner a disposición de las comunidades dichos fondos, no merece reproche constitucional. En todo caso, podría ser objeto del mismo el uso que se haga de esos convenios en cada caso concreto. Las características de la vía convencional hacen difícil probar una eventual intromisión competencial, pues, en principio, bajo la autonomía de la voluntad, se puede salvaguardar la capacidad de decisión de las CCAA, así como su margen para elegir y realizar objetivos, tal y como exige la jurisprudencia del Tribunal Constitucional para que no haya invasión competencial por la vía convencional. Por lo que respecta al contenido concreto de los convenios, con los datos que constan, los programas suelen ser lo suficientemente generalistas como para dejar ese margen de decisión a las CCAA que exige el Alto Tribunal, si bien se trata de un dato que puede depender de la autopercepción de las propias CCAA y, por tanto, no es visible en el BOE. Además, tampoco resulta fácil aseverar que haya una dependencia de las CCAA de la fuente exógena de financiación subvencional que se recibe a través de convenios para llevar a cabo sus políticas, porque no es fácil saber las dimensiones financieras de los convenios. En el BOE, muchos de los convenios que aparecen en el año en curso se han firmado en realidad el año anterior, de modo que no es una fuente válida para calcular magnitudes presupuesta-

rias que corresponden al año natural. Los datos del MAP, señalan que el dinero que se articula a través de convenios es poco: «las aportaciones estatales no resultan de especial relevancia, sobre todo si se compara con el total del presupuesto de ingresos autonómicos» (Informe 2006. *Convenios de colaboración Estado-Comunidades Autónomas*, pág. 22, *vid.* <http://www.map.es>). Sin embargo, en las CCAA no hay una cuantificación de las dimensiones reales de lo que se recibe a través de la vía convencional, y, por tanto, faltan datos que permitan afinar cuál puede ser la incidencia de ese dinero en sus políticas y en su autogobierno. En lo que consta, sólo en Cataluña, desde el Registro de Convenios de la Generalidad, se ha realizado una primera valoración de esas dimensiones en 2006, aunque no por Departamentos (Fuente: *Balance de actividad octubre 2004-diciembre 2006*, Dirección General de Relaciones Institucionales, *vid.* <http://www10.gencat.net/drep/AppJava/cat/relacions/Registre/Registre.jsp>). En cualquier caso, es necesario afinar mucho más los datos para saber lo que pueden representar para cada comunidad –que puede no ser lo mismo para cada una de ellas– las subvenciones estatales que se reciben mediante convencionalmente.

La generalización de la práctica de la cofinanciación en los instrumentos convencionales

En cualquier caso, en 2007 sí vuelve a constatarse que en buena parte de los convenios que tienen un contenido subvencional hay, en realidad, una cofinanciación. Se trata de una tendencia patente en los últimos años que parece afianzarse. Ello trae causa ya de los acuerdos de distribución de créditos de las Conferencias Sectoriales, donde es habitual la cláusula que exige la cofinanciación a las CCAA (p. ej., en el Acuerdo de la Conferencia Sectorial de Educación para el Plan de Apoyo a la Implantación de la LOE consta que «los programas acogidos a este Acuerdo serán cofinanciados de modo que la aportación del Estado resulte el 40% del total. Cada una de las comunidades autónomas aportará el 60% restante», o en el Acuerdo de la Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales respecto de los créditos destinados a la cofinanciación de planes o programas sociales dispone que «Las comunidades autónomas y las Ciudades de Ceuta y Melilla aportarán para la financiación de los proyectos seleccionados una dotación económica de igual cuantía, al menos, que la que le corresponde en la anterior distribución» [la anterior distribución son las aportaciones del Estado]). La presencia creciente de cofinanciación plantea una situación en la que el poder central pone a disposición de las CCAA unos fondos propios, pero además, para ello, reclama dinero a las CCAA. Los convenios se convierten, así, en un instrumento para la realización de políticas que acostumbran a partir del Estado –suele ser quien propone el plan o programa que las CCAA apoyan–, pero, al articularse, de forma cooperativa y al amparo de la libertad contractual, se están convirtiendo en líneas de acción conjunta voluntariamente aceptada en ámbitos competenciales de las CCAA (de hecho, en algunos acuerdos de conferencia sectorial no sólo hay criterios de distribución de créditos y la asignación resultante, sino también un acuerdo sobre los programas –ciertamente amplios– a realizar: por ejemplo, en servicios sociales, los programas de pueblo gitano, erradicación de la pobreza; o, en educación, programas de aprendizaje de lenguas o formación de profesorado).

La creciente presencia de los convenios en la legislación estatal sectorial con incidencia en competencias autonómicas

Como se acaba de señalar, el poder central es quien normalmente propone planes –que luego se articulan mediante convenios– en el seno de conferencias sectoriales (donde el Estado ostenta la presidencia, el poder de convocatoria y la fijación del orden del día). Más allá de ello, en los últimos años, los convenios de colaboración se han estado convirtiendo en un instrumento presente en leyes estatales con incidencia en competencias autonómicas que, además, tienen una importante visibilidad y repercusión en la ciudadanía. En 2007 se visualiza en el BOE ya el reflejo de algunas de esas previsiones legales en la actividad convencional. Por ejemplo, la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación, prevé explícitamente que el Estado promoverá programas de cooperación territorial que, como se ha visto, se han planteado en la conferencia sectorial del ramo y han propiciado un crecimiento de la actividad convencional muy notable en estos últimos años. La Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, prevé la suscripción de convenios entre el Estado y las CCAA que deben servir para financiar el segundo nivel de atención entre ambas instancias. Se trata de unos convenios novedosos firmados en 2007 por la mayoría de las CCAA, relevantes por el entramado cooperativo que representan y por su incidencia directa en los ciudadanos, que han tenido más visibilidad mediática –en muchos casos, por las agrias disputas políticas que han propiciado en algunas CCAA– que visibilidad institucional pues, tal como se viene comentando, todavía no han sido publicados en los medios oficiales. En 2007, no sólo se refleja en la actividad convencional el impacto de dichas previsiones legales, sino que se han aprobado nuevas normas donde los convenios vuelven ser decisivos en la ejecución de disposiciones estatales. En este supuesto, se halla la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, donde el convenio vertical es una pieza básica en la ejecución del Plan de Desarrollo Rural Sostenible, o el Real Decreto 1472/ 2007, de 2 de noviembre, por el que se regula la renta básica de emancipación de los jóvenes, donde los convenios se configuran como el instrumento de gestión conjunta de las ayudas que son objeto de dicho reglamento. En este último caso, buena parte de los convenios se han firmado con casi todas CCAA a finales de año, aunque no han sido todavía objeto de publicidad en el BOE (notas de prensa en la página Web del Ministerio de Vivienda, <http://www.vivienda.es>).

La aparición de los convenios verticales en los nuevos estatutos de autonomía

No sólo la legislación sectorial del Estado prevé a los convenios como piezas básicas de un sistema de relación cooperativa, gran parte de los nuevos estatutos están recogiendo esta figura. Se trata de un reconocimiento estatutario *ex novo*, ya que los convenios verticales no aparecían en las redacciones de los primeros textos de finales de los años setenta e inicios de los ochenta. Los nuevos estatutos prevén apartados específicos dedicados a las relaciones institucionales, donde se acostumbra a reconocer de forma expresa a los convenios con el Estado como un instrumento más de colaboración. Se trata de una línea iniciada por el Estatuto

catalán de 2006 que han seguido la mayoría de los estatutos aprobados en 2007 (entre ellos, Islas Baleares, Aragón y Castilla y León). Llama la atención que dicho reconocimiento no conste en el Estatuto andaluz. La reforma estatutaria en este caso ha sido muy continuista y podía haberse aprovechado para llevar al Estatuto el instrumento más recurrente de la actividad cooperativa de la Comunidad. En la mayoría de nuevos estatutos, los convenios verticales sólo se reconocen como uno de los posibles instrumentos de colaboración (así, Estatutos de Islas Baleares y Castilla y León). Más allá de ello, el texto de Aragón prevé –siguiendo al Estatuto catalán– que una ley del Parlamento autonómico regule el régimen jurídico de este instrumento. Tal y como se señalaba en la crónica de 2006, el hecho de que las leyes autonómicas aborden este tema puede aportar una sistematicidad y una coherencia muy necesarias en la actividad convencional que se halla regulada hasta ahora en normas dispersas. Dentro del respeto a los principios de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, ley básica en esta materia, las leyes autonómicas tienen margen para disciplinar el proceso de formación de la voluntad negocial y su exteriorización, así como instrumentos de seguimiento en lo que a la Comunidad Autónoma afecta. Además, este tipo de previsiones estatutarias elevan el rango de la norma donde se debe abordar el régimen de los convenios, ya que a diferencia, de la normativa estatal, en el caso de las CCAA, dicho extremo está regulado, no sólo de forma fragmentaria, sino en normas de rango reglamentario.

El papel de las nuevas Comisiones Bilaterales en el impulso y seguimiento de instrumentos convencionales

Más allá del reconocimiento estatutario de los convenios verticales, en 2007 sí se percibe la incidencia en la actividad convencional de las reformas de los estatutos de autonomía correspondientes a 2006. En concreto, la entrada en vigor del nuevo Estatuto catalán ha propiciado la constitución de la nueva Comisión Bilateral de Cooperación Generalidad-Estado. Hasta el momento, el grueso de su actividad ha sido impulsar traspasos, hasta el punto de que la actividad de dicho órgano y sus resultados se han convertido en un referente del despliegue estatutario. Sin embargo, la Comisión Bilateral en el marco de sus funciones sobre «impulso de medidas adecuadas para mejorar la colaboración entre el ambas partes y asegurar un ejercicio más eficaz de la competencias respectivas en los ámbitos de interés común» (art. 183.2 c) EAC), se ha ocupado significativamente de la colaboración vertical durante 2007. Por lo pronto, la Comisión Bilateral se ha dotado de un reglamento interno, de 16 de abril de 2007, donde se prevén unos órganos de apoyo –aspecto básico para la preparación de las reuniones y la continuidad de sus trabajos–, entre los que se cuenta la Subcomisión de Colaboración y Cooperación prevista con carácter permanente y formada por miembros de la propia Comisión Bilateral y las personas que ocupan las respectivas secretarías de la misma (la secretaría es doble). Más allá de ese reflejo organizativo, la tarea de la Comisión Bilateral en materia de colaboración se centra en el análisis de la colaboración y el intercambio de información sobre convenios. La Comisión Bilateral, hasta el momento, es un foro donde se puede impulsar la suscripción de un convenio especí-

fico con la Comunidad, pero no sustituye a la Conferencia Sectorial que es la sede natural de los convenios-tipo que, como se ha señalado, representan el grueso de la actividad convencional de todas las CCAA (por ejemplo, en la Comisión Bilateral se han abordado los convenios en materia de emergencia radiológica, de seguridad privada o sobre servicios meteorológicos y ha sido informada de su suscripción). Un interés especial reviste el Acuerdo sobre Intercambio de Información en Materia de Convenios de Colaboración y Cooperación, adoptado en la tercera reunión de la Comisión Bilateral Generalidad-Estado (17 de julio de 2007). En virtud del mismo, se ha pactado establecer un mecanismo periódico de intercambio de información entre ambas administraciones sobre convenios que permita una evaluación conjunta de estos instrumentos. El intercambio de información entre las unidades directivas de cada administración consistirá en el envío de una relación de los convenios autorizados por la Comisión Delegada del Gobierno para la Política Autonómica, en el caso de la Administración General del Estado, y de los convenios informados con carácter preceptivo y previo a la firma, en el caso de la Generalidad de Cataluña. Una vez efectuado dicho intercambio, se procederá a elaborar un estudio anual en el que analizaran los convenios suscritos (Fuente: Dirección General de Relaciones Institucionales. Departamento de Interior, Relaciones Institucionales y de Participación de la Generalidad de Cataluña, en general, sobre la actividad de la Comisión Bilateral en 2007 *vid.* la página web del mismo Departamento con información sobre la misma

Se trata de un paso importante, ya que constituye la primera ocasión en que se produce un intercambio de información de este estilo entre ambas partes. Pero, además, es un paso necesario, ya que cualquier impulso o mejora de la colaboración exige primero saber qué líneas de colaboración existen, cosa que no siempre es fácil en materia convencional, dado que el volumen de convenios ha adquirido unas dimensiones muy considerables y se trata de un ámbito fuertemente sectorializado, donde muchas veces un convenio no sale del departamento que lo suscribe. Con dicho acuerdo cada parte puede obtener información muy valiosa que puede redundar en un mejor funcionamiento de cada instancia y de las propias relaciones intergubernamentales entre ambas. El primer año de vigencia del nuevo Estatuto es muy poco tiempo para valorar que puede dar de sí la Comisión Bilateral en este punto. Sin embargo, con las acciones iniciadas en 2007 se atisban nuevas dinámicas y una línea de actuación que están siguiendo otras comisiones bilaterales. En ese sentido, la nueva Comisión Bilateral de Cooperación Junta de Andalucía-Estado, en su reunión constitutiva (9 de abril de 2007), ha puesto en marcha una Subcomisión sobre Colaboración y Cooperación y ha actuado ya en su siguiente reunión (12 de noviembre de 2007) como foro donde se informa de los convenios que suscriben los Ministerios con Departamentos de la Junta (*vid.* www.map.es).

Convenios entre comunidades autónomas

Continúa la precariedad de las relaciones convencionales entre comunidades. Si bien 2006 fue un año prolífico en cuanto a la suscripción de este instrumento, durante 2007 no parece mantenerse esa línea. Una primera lectura de los datos

del Boletín Oficial de las Cortes Generales (Senado) indica que en este año se registran 4 convenios entre CCAA comunicados y tramitados como convenios de colaboración a los efectos del artículo 145.2 CE (por tanto, sin necesidad de autorización de la Cámara). Se trata del Acuerdo de cooperación entre Galicia y el Principado de Asturias en materia de protección civil, el Convenio 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, el Convenio entre la Comunidad de Madrid y la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha –también en materia de transporte– para la renovación de la utilización de los títulos de abono de transportes del Consorcio Regional de Transportes de Madrid en los desplazamientos entre ambas, y el Convenio de colaboración en materia de administración electrónica entre la Junta de Andalucía y la Junta de Galicia. Cabe precisar que, en realidad, sólo los dos últimos pactos son propiamente nuevos convenios entre comunidades comunicados al Senado durante este año. El primero de ellos, el Acuerdo de cooperación entre Galicia y el Principado de Asturias en materia de protección civil, se ha tramitado en 2007, pero, en realidad, fue registrado en la Cámara a finales de 2006, tal y como se comentaba en la crónica de este *Informe* el año anterior. Cabe destacar que este texto se ha tramitado en el Senado como convenio de colaboración, no como un acuerdo de cooperación –que precisa autorización de las Cortes Generales–, denominación que le han dado las partes, pero que no se corresponde con la naturaleza de sus cláusulas similares –e, incluso, más genéricas– que la de otros textos en esta materia que han pasado por la Cámara como meros convenios de colaboración. Por ello, el propio Dictamen de la Comisión General de las Comunidades Autónomas ha tenido que aclarar que, «sin perjuicio de la denominación inicial conferida por las dos comunidades...», dicho pacto se tramitaba como convenio sin necesidad de autorización parlamentaria. Tal y como se señalaba en *Informe de las Comunidades Autónomas 2006*, este episodio denota la notable confusión de las partes a la hora de calificar sus pactos y los problemas que con ello pueden crear en la tramitación de los mismos. Por su parte, el Convenio 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 fue registrado y, además, tramitado ya el año pasado. En lo que consta, es la primera vez en la que un mismo convenio se tramita dos veces. Este singular episodio se ha producido porque las dos CCAA han enviado –si bien en momentos distintos– el convenio a los efectos de su comunicación a la Cámara. Tal y como se ha mantenido en otras crónicas, sería conveniente que las partes pactaran no sólo el tipo de pacto que desean formalizar y su contenido, sino también quien de ellas lo envía al Parlamento, a fin de evitar una duplicidad en su tramitación. Asimismo, este curioso episodio ilustra también una realidad de la actividad convencional entre CCAA en el Estado autonómico. Y es que en nuestro sistema se está produciendo un fenómeno paradójico de convenios que se infratramitan (hay convenios que no se envían al Parlamento) y convenios que se sobretramitan (se envían dos veces, o incluso se envían pactos políticos que no necesitan la tramitación de un convenio). En cualquier caso, el 2007 arroja todavía poca colaboración entre CCAA, pero, por lo menos, es testimonial –ha habido años donde no consta ningún convenio hori-

zonal— de que las CCAA reconocen la existencia de ámbitos donde tienen intereses comunes, son capaces de llegar a un acuerdo, formalizarlo, y trabajar conjuntamente.

El desconocimiento de las dimensiones reales de la colaboración entre CCAA sigue siendo notable

Ciertamente, los convenios entre CCAA son pocos, en comparación con la vertical y con otros países de nuestro entorno, pero en cualquier caso su número es superior a los que se tramitan ante el Senado. En 2007, algunas CCAA han acordado «declaraciones», tales como la Declaración de Compostela firmada por el Departamento de Cultura del Gobierno vasco, del Departamento de Cultura y Medios de Comunicación de la Generalidad y del Departamento de Cultura y Deporte de la Junta de Galicia en materia de política cultural, y la llamada Declaración de San Mamés, firmada por los mismos Gobiernos, sobre reconocimiento internacional de selecciones autonómicas. En realidad, tales textos serían por su contenido protocolos de colaboración, una terminología más implantada —que la de «declaración»— para designar todos aquellos pactos que contienen compromisos políticos de carácter programático o declarativo. Dichos instrumentos, tal y como consta en ambas declaraciones, necesitan instrumentos cooperativos ulteriores que concreten la voluntad política de colaborar. Resta por ver el desarrollo efectivo de dichas declaraciones conjuntas. Más allá de la proliferación de protocolos, con independencia de su denominación, tal como se ha avanzado, hay más convenios entre CCAA que aquellos que aparecen en el Boletín Oficial de las Cortes Generales (y, por tanto, que no siempre se envían al Senado). En este punto, resulta básica la labor de los Registros de Convenios en las CCAA de sacar a flote la actividad cooperativa entre comunidades de forma creciente, los Registros de Convenios en las CCAA no sólo son depositarios, sino instrumentos de información pública de la actividad convencional. En esa línea, se inscribe la modificación del Registro General de Convenios de la Administración de la Junta de Castilla-La Mancha mediante el Decreto 315/ 2007, de 27 de diciembre. Dicha Comunidad, una de las primeras en disponer de un Registro de Convenios (desde principios de los años noventa), ha reformado la organización del mismo para, entre otros extremos, mejorar la difusión de su información gracias a la incorporación de las nuevas técnicas telemáticas, pero sin convertir al Registro de Convenios en un instrumento de difusión público con el alcance que tienen otros Registros autonómicos. El Registro de Convenios de Castilla-La Mancha deberá periódicamente dar a conocer informes estadísticos referidos al conjunto de los convenios inscritos a través del portal institucional de la Junta de Comunidades, pero la inscripción en el Registro —a diferencia de otros registros de convenios autonómicos de reciente creación— no está ligada a un acceso telemático a través de Internet —lo que convierte su publicidad en universal—, sino que el acceso a sus datos se ejercerá a través de petición escrita y motivada. La configuración de los registros de convenios como registros públicos resulta de la mayor relevancia. En virtud de la labor de difusión de los registros de convenios, en concreto, según datos del Registro de Convenios de la Generalidad de Cataluña, que desde hace dos años sistematiza y hace públicos a través de la Red

los datos sobre la actividad convencional, es posible conocer la existencia de cinco nuevos pactos interautonómicos en 2007: un Protocolo de colaboración entre Gobierno vasco y la Generalidad de Cataluña, un Protocolo de colaboración entre el Gobierno vasco, la Generalidad de Cataluña y la Junta de Galicia en materia de política lingüística, un Convenio de colaboración entre la Sociedad Regional Cantabria I+D+i y la Agencia de Gestión de Ayudas Universitarias y para la Investigación, un Convenio con las Islas Baleares, en materia de evaluación de las propuestas presentadas en el programa A de la convocatoria de proyectos de grupos emergentes y competitivos, y un Convenio también con las misma Comunidad para la evaluación de solicitudes presentadas en la convocatoria de becas predoctorales para la formación de personal investigador (Fuente: Registro de Convenios de la Generalidad de Cataluña. Dirección General de Relaciones Institucionales, *vid.* http://www10.gencat.net/drep/AppJava/cat/relacions/Registre/castellano/Registro_castellano.jsp).

La generalización de Registros de Convenios en las comunidades –en particular, si se configuran como registros públicos– puede aportar una valiosa información sobre las dimensiones reales de una cooperación entre CCAA en el Estado autonómico que no conocemos y que corresponde sistematizar a las propias comunidades, de la misma manera que el MAP lleva un registro de convenios verticales desde el inicio del funcionamiento del Estado autonómico. Ello permitiría «saber lo que hay» y arrojar transparencia a un sector opaco de la actividad de las CCAA que les permite situarse en una zona bastante gris.

Pocas novedades en los sectores de colaboración entre CCAA

La creación de registros de convenios en todas las CCAA que sistematicen y difundan toda esa información podría aportar datos cuantitativos para resituar con mayor precisión la consabida precariedad de la colaboración entre CCAA en nuestro sistema y también datos cualitativos sobre el tipo de acciones pactadas. Por ejemplo, la explotación de los datos «públicos» sobre la actividad convencional entre comunidades (en boletines públicos, el Boletín Oficial de las Cortes Generales, e instrumentos públicos, los registros de convenios en las CCAA, en particular el de la Generalidad de Cataluña) avalan en 2007 una consolidación de espacios de colaboración horizontal, en particular en materia de transportes y lengua. El primer caso es un ámbito recurrente de actividad cooperativa entre la Comunidad Madrid y sus comunidades colindantes.

En 2007, aparece un Convenio con Castilla-La Mancha sobre renovación de títulos de abono de transportes del Consorcio Regional de Transportes de Madrid en los desplazamientos entre ambas Comunidades. Este convenio da continuidad a un acuerdo previo entre las partes de 2000 y, con ello, consolida una línea de colaboración entre ambas instancias que, al parecer, en atención a su renovación, debe haber producido resultados fructíferos. Hasta tal punto parece una línea de colaboración interesante que se ha generalizado a Castilla-León que suscribió con la Comunidad de Madrid un texto similar en 2006. A diferencia de los convenios verticales, donde se puede pensar que una línea de colaboración funciona porque se renueva cada año, poco conocemos de qué sucede con la ejecución de los

pocos convenios entre CCAA. El hecho de que ese convenio de continuidad a un pacto previo es un dato de interés, ya que constituye la primera ocasión en la que se sabemos que se renueva una acción pactada entre CCAA. Posiblemente, otro de los campos más propicios para la colaboración ha sido la lengua. En 2007, consta un Protocolo de colaboración entre el Gobierno vasco, la Generalidad de Cataluña y la Junta de Galicia en materia de política lingüística. Dicho ámbito no sólo es un buen campo para cooperar entre CCAA que comparten el hecho diferencial de la lengua. La colaboración en este sector ha propiciado líneas de cooperación estables, en particular, entre Cataluña y las Islas Baleares que van más allá del tema de la lengua (en 2007, esa colaboración se ha extendido a investigación), un caso de cómo la colaboración puede más colaboración más allá del ámbito donde se inició. Durante este año, se advierte también la tímida apertura de otros espacios de colaboración, claramente en el caso de la cooperación de tipo tecnológico que se ha planteado entre Galicia y Andalucía en materia de administración electrónica. Las nuevas tecnologías abren un nuevo campo donde las CCAA pueden trabajar conjuntamente, lo raro sigue siendo que esos acuerdos se firmen sólo entre dos de ellas y no se generalicen o, por lo menos, impliquen a más CCAA.

Los convenios horizontales siguen respondiendo a planteamientos claramente bilaterales

Muy pocos pactos entre CCAA son multilaterales. En todo lo que llevamos de funcionamiento de Estado autonómico nunca se ha firmado un convenio horizontal que haya sido suscrito por todas o la mayoría de las CCAA. A diferencia de los convenios verticales que responden mayoritariamente a planteamientos multilaterales que se concretan bilateralmente entre el Estado y cada Comunidad, los convenios horizontales responden a decisiones claramente bilaterales. Parece que se formalizan entre CCAA limítrofes, o entre CCAA «distantes» geográficamente si se comparten vínculos culturales o existen contactos personales. En países de nuestro entorno con un nivel de descentralización similar, los convenios horizontales no sirven sólo para resolver problemas entre entes vecinos. Los convenios entre entes territoriales de carácter omnilateral son una opción para encarar entre todos cuestiones de alcance federal, pero que no son competencia federal, y evitar así una recentralización. En nuestro sistema, la ausencia de conferencias sectoriales horizontales contribuye a que no sea fácil suscribir convenios multilaterales ni a generalizar iniciativas que tienen interés en sí mismas para otras. A diferencia del Estado que ha sabido encontrar en los instrumentos cooperativos un papel director para llevar a cabo determinadas líneas de acción pública con las CCAA –incluso en ámbitos competenciales exclusivos de aquellas–, las CCAA siguen sin ver todo el potencial de los instrumentos cooperativos horizontales. El carácter marcadamente bilateral de las relaciones horizontales confirma el desaprovechamiento del potencial de la colaboración entre CCAA en el Estado autonómico. Parece como si no existiera algún ámbito donde las comunidades pueden todas ellas colaborar sin el Estado y da la impresión de que las propias CCAA no aprovechan el espacio y los instrumentos que tienen para llevar a cabo iniciativas propias, más aun con un proceso de traspasos casi completado.

La oportunidad de las reformas estatutarias para rediseñar y flexibilizar el régimen de los convenios entre comunidades

Justamente, para fomentar un tipo de relación infrautilizada como son los convenios entre CCAA, las reformas de los nuevos estatutos de autonomía son una oportunidad para flexibilizar un régimen que no incentiva precisamente su suscripción. A diferencia de los convenios verticales que aparecen en el texto de los estatutos a raíz de las últimas reformas, los convenios entre CCAA son un «clásico», pues están presentes en los estatutos de autonomía desde sus versiones iniciales. Las reformas estatutarias no pueden cambiar el rígido y complicado régimen jurídico que prevé la Constitución para la colaboración horizontal, pero los estatutos sí tienen «margen de maniobra» para flexibilizar algunos requisitos de su régimen. Las reformas estatutarias de 2007 en este punto son muy desiguales. El Estatuto de Andalucía es claramente continuista, hasta el punto de que prácticamente reproduce el tenor del precepto correspondiente en el texto anterior. El Estatuto aragonés formula reformas de mayor calado, mientras que los Estatutos de Islas Baleares o Castilla y León introducen alguna modificación puntual. En la mayoría de los casos, puede afirmarse que no se ha aprovechado el margen que la Constitución confiere a los propios estatutos de autonomía para regular el régimen de los convenios horizontales. Al hilo de las nuevas reformas, cabe destacar tres grandes líneas en los nuevos estatutos por lo que respecta al régimen de los convenios horizontales.

El aspecto más relevante radica en el *tratamiento estatutario de la doble intervención parlamentaria (Parlamento autonómico y Cortes Generales) en el proceso de suscripción de un convenio entre CCAA*. Respecto a la primera, los textos estatutarios iniciales han previsto normalmente la preceptiva aprobación por el Parlamento autonómico de cualquier convenio horizontal (sea convenio de colaboración o acuerdo de cooperación, según la dualidad prevista por el artículo 145.2 CE). Se trata de un requisito no exigido por el texto constitucional que, en la práctica, se ha revelado como un trámite que dificulta la formalización de estos pactos y, por ello, suele ser sistemáticamente incumplido. Entre los nuevos estatutos de autonomía de 2007: unos, se limitan a repetir la intervención del Parlamento autonómico (Estatutos de Andalucía y de Castilla y León), otros, acotan la intervención parlamentaria sólo a algunos convenios con la obligación de información a la Cámara autonómica del resto (el Estatuto de Aragón sólo prevé ratificación de los acuerdos de cooperación y conocimiento de los convenios de colaboración para la gestión y prestación de servicios), y, otros, han optado por la supresión directamente de cualquier intervención del Parlamento autonómico (Estatuto de Islas Baleares). A diferencia del Parlamento autonómico, la intervención de las Cortes Generales en los convenios horizontales es preceptiva *ex constitutione*. La mayor parte de los nuevos estatutos ha mantenido una controvertida regulación de la comunicación de los convenios horizontales a las Cortes Generales. Los convenios con otras comunidades deben ser comunicados a las Cortes Generales y su vigencia, según los estatutos de autonomía, empieza tras dicha comunicación (justamente, sesenta días después), «salvo que las Cortes decidan que el texto remitido debe calificarse como acuerdo de cooperación» con la consiguiente autorización previa del Parlamento central. La mayoría de los nuevos

textos recogen la potestad de las Cortes Generales de convertir un convenio entre comunidades en acuerdo, una competencia que no está contemplada en la Constitución (Estatutos de Andalucía, Islas Baleares, Castilla y León). Otros nuevos textos estatutarios han optado por establecer la comunicación como puesta en conocimiento de las Cortes del texto y como condición de eficacia del convenio sin más. En ese sentido, lo hace el Estatuto de Aragón –en la misma línea que el Estatuto valenciano–, sin reconocer en el propio texto una facultad no deducible de la Constitución.

No sólo el proceso de formación de la voluntad negocial es objeto de reforma estatutaria. Algunos nuevos estatutos de autonomía abordan con acierto otros déficits de este instrumento, en particular, la opacidad sobre este tipo de acciones concertadas. Buena parte de los nuevos estatutos han apostado por llevar al texto la *obligación de publicidad de los convenios en el Diario Oficial de la Comunidad*. En ese sentido, ha sido pionero el Estatuto catalán de 2006 donde se prevé la obligación de publicidad de los convenios verticales y horizontales. Dicha obligación se ha seguido en 2007 en los Estatutos de Autonomía de Andalucía y Castilla y León, pero referida a los convenios horizontales y sin indicación del plazo ni la naturaleza de la misma (a diferencia del texto catalán, donde la publicidad debe realizarse un mes a contar desde el día en que se firma el texto y es condición de eficacia para terceros). La obligación –ahora estatutaria– de publicar de dichos pactos es un avance, ya que, hasta este momento, no ha existido una obligación jurídica de publicidad de estos instrumentos en los medios oficiales, a diferencia de los convenios verticales donde su preceptiva publicación en el BOE y en el Diario Oficial de la Comunidad está prevista en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Asimismo, algún Estatuto, como el balear, ha recogido *la figura de los protocolos* (en concreto, posibilidad de suscribir protocolos para la celebración de actos de carácter cultural con las que comparten la misma lengua y cultura). Por el momento, se trata del único texto que ha contemplado los protocolos en cuanto tercera figura que permite formalizar pactos entre CCAA, junto con los convenios de colaboración y los acuerdos de cooperación que prevén la Constitución y los estatutos de autonomía. Llama la atención que ese reconocimiento se circunscriba a protocolos ligados a un ámbito material (actividades culturales y, especialmente, con las que comparten misma lengua y cultura), pero posiblemente el Estatuto ha intentado recoger una línea cooperativa ya existente y especialmente intensa en esa materia entre Islas Baleares y comunidades con las que comparte vínculos culturales. Tal como se ha señalado, los protocolos de colaboración sirven para formalizar pactos de carácter político en el caso de que el acuerdo no esté suficientemente maduro para concretizar compromisos y vincularse jurídicamente, tal y como permiten los convenios y acuerdos de cooperación. Dichos instrumentos expresan una intención de colaborar que puede formalizarse en otros instrumentos cooperativos. El propio Tribunal Constitucional ha reconocido, como no podía ser de otra manera, que pueden existir otro tipo pactos horizontales (que no son convenios y acuerdos entre CCAA) en aras de la libertad de las CCAA para decidir el tipo de vinculación que desean entablar. De este modo, el marco constitucional y estatutario es aplicable a los convenios de colaboración y acuerdos de cooperación, «pero no se extiende a supuestos que no merezcan esa calificación jurídica, como pudieran ser declaraciones conjuntas de intenciones, o

propósitos sin contenido vinculante o la mera exposición de directrices o líneas de actuación» (STC 44/1986, de 17 de abril). El hecho de llevar al Estatuto esta figura representa el reconocimiento de un hecho consumado en la praxis cooperativa entre CCAA. De hecho, dichos protocolos gozan de un gran predicamento en la actividad de las CCAA, hasta el punto de que quizás haya más protocolos que convenios y acuerdos horizontales. Ello suscita la reflexión sobre hasta qué punto, bajo esta figura, se formalizan pactos para evitar la compleja tramitación que requiere un convenio entre CCAA. En cualquier caso, un instrumento convencional precisará una tramitación u otra en función de su contenido y no por la denominación que sugieran las partes.

El 2007 representa también el primer año de vigencia de algunos nuevos estatutos de autonomía. Hasta el momento, no consta que las nuevas previsiones estatutarias hayan propiciado nuevas dinámicas, ni en la tramitación de estos pactos, ni en la propia colaboración entre CCAA. Tal como se ha puesto de manifiesto en otras crónicas, un problema general en todas las CCAA es el elevado grado de incumplimiento de los requisitos constitucionales y estatutarios relativos a convenios entre CCAA. Buena parte de los nuevos estatutos persiguen flexibilizar el régimen de los convenios. Para ello, se están suprimiendo requisitos gravosos o se están sustituyendo por otros que flexibilicen el régimen de suscripción de estos pactos (por ejemplo, en el Estatuto catalán en lugar de aprobación del texto por el Parlamento autonómico bastará la comunicación del mismo). Pero tampoco en estos casos se detecta que se estén cumpliendo las nuevas previsiones estatutarias y se trata de requisitos estatutarios con las potenciales consecuencias que su incumplimiento puede generar sobre la validez o, en su caso, la eficacia del convenio. Más allá de la necesaria pulcritud en la observancia de los requisitos estatutarios que corresponde dar cumplimiento a cada una de las partes, un año de vigencia de los nuevos estatutos es todavía poco tiempo para valorar la aplicación efectiva de las nuevas previsiones sobre convenios entre CCAA y su incidencia en las relaciones convencionales. Es preciso más tiempo para valorar la incidencia de los cambios jurídicos operados en el régimen de los convenios sobre la actividad real entre CCAA y, más allá de la verificación de su efectivo cumplimiento, comprobar si el nuevo marco jurídico va a poder contribuir a incentivar una voluntad política que fomente una cultura cooperativa más fuerte entre CCAA.

*Pablo García Mexía
Jorge Villarino Marzo*

Introducción

Como punto de partida, se puede afirmar que la actividad del Senado en el año 2007 ha venido informada por la continuidad; así se puede observar en el debate territorial, la reforma de estatutos de autonomía, la celebración de la III Conferencia de presidentes, los convenios de colaboración entre comunidades autónomas, junto a otros asuntos. Bien es cierto, y así se ha notado en los trabajos realizados, que el entorno político ha estado informado por una menor tensión en la política territorial, fundamentalmente como consecuencia de la menor polémica y repercusión periodística de los estatutos de autonomía que han resultado aprobados, más próximos a las pautas de los Estatutos andaluz o valenciano que a las del catalán.

Ahora bien, una vez más, hay que echar de menos la no celebración del Debate sobre el Estado de las Autonomías que, quizá, constituye el foro por excelencia para proyectar ante los ciudadanos la realidad territorial. Tampoco ha sido posible la conclusión de la tramitación de los Estatutos de Autonomía de Castilla-La Mancha y de Canarias.

Cierto es que hay alguna cuestión clave todavía abierta, cual es la de los recursos interpuestos frente al Estatuto de Autonomía de Cataluña, que deberán ser objeto de decisión por parte del Tribunal Constitucional, si bien se trata de un asunto ajeno al quehacer diario de la Cámara Alta; por más que sin duda marcará futuros acontecimientos en materia estatutaria autonómica. Asimismo han quedado para posibles ocasiones futuras aspectos tales como el del uso de las lenguas cooficiales más allá de las sesiones de la Comisión General de las CCAA o, cómo no, la tantas veces traída y llevada reforma del Senado, a lo largo de casi treinta años de vigencia constitucional.

Principales eventos e iniciativas de contenido autonómico

En el año 2007, la actividad senatorial en el plano autonómico fue de menor intensidad política, si bien de no menor carga cuantitativa. Se ha mantenido la doble realidad del Senado, es decir, como foro institucional y como parlamento. Efectivamente, ha seguido siendo una Cámara que, simbólicamente y con un peso institucional propio, ha acogido eventos como la citada III Conferencia de presidentes el 11 de enero de 2007 o la celebración de la 51ª reunión de la Conferencia para Asun-

tos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE), el día 12 de diciembre de 2007, que sin embargo sólo pudo tener lugar de manera informal como consecuencia de la falta de quórum.

Por otro lado, el número de iniciativas tramitadas no es despreciable, aunque es cierto que en muchas ocasiones presentan más un carácter *local* que general o transversal.

Realizamos a continuación un sucinto repaso, por regla general ceñido, como viene siendo habitual, a esta últimas, es decir, a las iniciativas parlamentarias no legislativas de contenido autonómico sustanciadas en 2007. Las dividiremos en los siguientes bloques: mociones, interpellaciones, mociones consecuencia de interpelación y preguntas orales en pleno.

Mociones

Fueron éstas:

Del Grupo Parlamentario Socialista, por la que el Senado manifiesta su pleno respaldo a los acuerdos tomados en la III Conferencia de presidentes sobre investigación científica, desarrollo e innovación tecnológica (I+D+i). (Núm. exp. S. 662/000160)

Del Grupo Parlamentario Entesa Catalana de Progrés, por la que el Senado insta al Gobierno a adoptar las medidas necesarias para la constitución de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado y la Comisión sobre Inversiones en infraestructuras que deben comenzar a desarrollar los principales aspectos del Estatuto de Autonomía de Cataluña. (Núm. exp. S. 662/000161)

Del Grupo Parlamentario Mixto, por la que se insta al Gobierno a que contemple la necesidad de que las futuras decisiones de planificación hidráulica estatal y, en especial, la próxima revisión del Plan Hidrológico de la Cuenca del Ebro, cuenten obligatoriamente con un marco político general basado en el acuerdo de las comunidades autónomas de la cuenca. (Núm. exp. S. 662/000169)

Del Grupo Parlamentario Entesa Catalana de Progrés, por la que se insta al Gobierno a la creación de una Comisión de Estudio con la participación del Gobierno, las Comunidades Autónomas, la Seguridad Social y las organizaciones sociales más representativas para buscar una solución patrimonial para los edificios e instalaciones propiedad de la Seguridad Social que integran la asistencia sanitaria y que están gestionados y mantenidos por las comunidades autónomas. (Núm. exp. S. 662/000192)

Del Grupo Parlamentario Catalán en el Senado de *Convergència i Unió*, por la que se insta al Gobierno a la adopción de determinadas medidas en relación con la elaboración y publicación de las balanzas fiscales entre las Comunidades Autónomas y la Administración General del Estado. (Núm. exp. S. 662/000197)

Interpelaciones

Se sustanciaron las siguientes:

De D. Francisco Xesús Jorquera Caselas, del Grupo Parlamentario Mixto, sobre la política del gobierno en materia de desarrollo de la energía eólica y su relación con las competencias de las comunidades autónomas. (Núm. exp. S. 670/000163)

De D. Ramón Aleu i Jornet, del Grupo Parlamentario Entesa Catalana de Progrés, sobre la intención del Gobierno de promover el desarrollo del Estatuto de Autonomía de Cataluña. (Núm. exp. S. 670/000169)

De D. Alfredo Belda Quintana, del Grupo Parlamentario de Senadores de Coalición Canaria, sobre la política del Gobierno con respecto a la dinámica de funcionamiento y de diálogo en el seno de la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado. (Núm. exp. S. 670/000175)

Mociones consecuencia de interpelación

Se debatieron las siguientes:

Del Grupo Parlamentario Popular en el Senado, por la que se insta al Gobierno a elaborar, en colaboración con las comunidades autónomas, un plan estratégico de futuro para el sector agrario que permita su reestructuración con garantías de competitividad para su permanencia. (Núm. exp. S. 671/000104)

Del Grupo Parlamentario Popular en el Senado, por la que se insta al Gobierno para que, respetando las competencias de las comunidades autónomas, adopte determinadas medidas durante el año 2007 en relación con la reducción del Impuesto sobre el Patrimonio. (Núm. exp. S. 671/000115)

Del Grupo Parlamentario Popular en el Senado, por la que se insta al Gobierno a la presentación de determinadas medidas en el seno del próximo Consejo Interterritorial de Salud para hacer frente a la escasez de profesionales en el Sistema Nacional de Salud. (Núm. exp. S. 671/000119)

Del Grupo Parlamentario Mixto, por la que se insta al Gobierno a realizar diversas actuaciones para impulsar un escenario de diálogo y cooperación con las comunidades autónomas con respecto a la generación de energía eólica. (Núm. exp. S. 671/000126)

Preguntas orales en Pleno

Se formularon las siguientes:

De D. Francisco Javier Maqueda Lafuente, del Grupo Parlamentario de Senadores Nacionalistas Vascos, sobre las medidas que tiene previsto adoptar el Gobierno para alcanzar un Estado que sea realmente plurilingüe. (Núm. exp. S. 680/001413)

Actividades de la comisión general de las comunidades autónomas

La Comisión General de las CCAA ha celebrado 11 sesiones en 2007, aunque algunas de ellas limitadas exclusivamente a la designación de ponencias.

Relación de las distintas sesiones de la Comisión

Sesión de 13 de febrero de 2007

En esta sesión se trató, como primer punto del orden del día, el Dictamen del Acuerdo de cooperación en materia de protección civil entre la Comunidad Autónoma de Galicia y la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias (Expte. nº 592/0000089).

A pesar de la denominación que se dio a este Convenio por las dos comunidades autónomas firmantes y que podía dar lugar a equívocos, la Comisión General de las CCAA entendió que dicho Convenio había sido remitido por la Mesa de la Cámara a los efectos de lo dispuesto en el artículo 145.2 de la Constitución y el artículo 137 del Reglamento del Senado y no del artículo 138 que es el referido a los acuerdos de cooperación propiamente dichos, entendiéndose por consiguiente que el mismo no requería de autorización alguna por las Cortes Generales y pronunciándose favorablemente por asentimiento a favor de la toma de conocimiento de su celebración.

El segundo asunto sustanciado fue la designación de los miembros de la ponencia que había de informar la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears (Expte. nº 605/000004). Se trataba de los siguientes senadores:

ALEU i JORNET, Ramón (GPECP)
BELLÓN MARTÍNEZ, Joaquín Antonio (GPS)
CASAS i BEDÓS, Jordi (GPCIU)
CUENCA CAÑIZARES, Eduardo (GPMX)
CURIEL ALONSO, Enrique Federico (GPS)
GUTIÉRREZ GONZÁLEZ, Carlos (GPP)
LOROÑO ORMAECHEA, Inmaculada (GPSNV)
MARÍ MARÍ, Antonio (GPP)
MENDOZA CABRERA, José (GPCC)
PÉREZ SAENZ, José Ignacio (GPS)
RIPOLL y MARTÍNEZ DE BEDOYA, Carlos (GPP)
SEGUÍ DÍAZ, José (GPP)

A la sesión no asistió ningún representante autonómico.

Sesión de 19 de febrero de 2007

La sesión estuvo íntegramente dedicada al debate y votación del Dictamen de la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears (Expte. nº 605/000004), que fue aprobado por amplia mayoría.

A la misma asistió con intervención en el debate, Dña. Rosa Estarás Ferragut, vicepresidenta del Gobierno de las Illes Balears.

Sesión de 14 de marzo de 2007

La sesión tuvo como punto único del orden del día el relativo al dictamen del Convenio entre la Comunidad de Madrid y la Comunidad Autónoma de 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. (Expte. nº. 0000010).

La Comisión aprobó por asentimiento la propuesta de dictamen que le sometía la Presidencia y la Mesa, favorable al reconocimiento de su naturaleza como un convenio de colaboración y que consiguientemente no requería de autorización por las Cortes Generales.

Sesión de 10 de abril de 2007

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 Aragón (Expte. nº 605/000005). Se trataba de los siguientes senadores:

ALCALDE SÁNCHEZ, Gustavo (GPP)
ALEU i JORNET, Ramón (GPECP)
ATARÉS MARTÍNEZ, José (GPP)
BLASCO MARQUES, Manuel (GPP)
CASAS i BEDÓS, Jordi (GPCIU)
GASTÓN MENAL, Marta (GPS)
GUILLÉN IZQUIERDO, Vicente (GPS)
JORQUERA CASELAS, Francisco Xesús (GPMX)
PÉREZ SAENZ, José Ignacio (GPS)

A la sesión no asistió ningún representante autonómico.

Sesión de 12 de abril de 2007

La sesión estuvo íntegramente dedicada al debate y votación del Dictamen de la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón (Expte. nº 605/000005), que fue aprobado por amplia mayoría.

A la misma asistió con intervención en el debate, Dña. Eva Almunia Badía, Consejera de Educación, Cultura y Deporte de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Sesión de 25 de septiembre de 2007

Con motivo de la renovación parcial del Senado, fruto de las elecciones autonómicas que tuvieron lugar en mayo de 2007, fue necesario alterar el orden del día, inicialmente previsto solamente para elegir un nuevo secretario cuarto de la

Comisión, para proceder también a designar al vicepresidente primero y al secretario primero. El presidente comunicó las candidaturas de D. Luis Ángel Lago Lage para vicepresidente primero, a propuesta del Grupo Parlamentario Socialista; D. Francisco Xesús Jorquera Caselas para secretario primero, a propuesta del Grupo Parlamentario Mixto y Doña María Dolores de Cospedal García para secretaria cuarta, a propuesta del Grupo Parlamentario Popular en el Senado; resultando todas ellas aprobadas por asentimiento.

A la sesión no asistió ningún representante autonómico.

Sesión de 15 de noviembre de 2007 (mañana)

El único asunto sustanciado fue la designación de los miembros de las ponencias que habían de informar el Proyecto de Ley para el desarrollo sostenible del medio rural (Expte. nº 621/000125) y el Proyecto de Ley Orgánica complementaria del Proyecto de Ley para el desarrollo sostenible del medio rural (Expte. nº. 621/000126). Se trataba, para ambas ponencias, de los siguientes senadores:

BATLLE FARRÁN, Josep María (GPECP)
 CAMACHO VÁZQUEZ, María Teresa del Carmen (GPS)
 COMPANYS i SANFELIÚ, Ramón (GPCIU)
 JORQUERA CASELAS, Francisco Xesús (GPMX)
 LOROÑO ORMAECHEA, Inmaculada (GPSNV)
 MONTALVO GARRIDO, José (GPP)
 PERESTELO RODRÍGUEZ, José Luis (GPCC)
 PÉREZ LAPAZARÁN, José Cruz (GPP)
 RODRÍGUEZ CANTERO, Pedro (GPS)

A la sesión no asistió ningún representante autonómico.

Sesión de 15 de noviembre de 2007 (tarde)

La sesión estuvo íntegramente dedicada al debate y votación de los Dictámenes del Proyecto de Ley para el desarrollo sostenible del medio rural (Expte. nº 621/000125) y del Proyecto de Ley Orgánica complementaria del Proyecto de Ley para el desarrollo sostenible del medio rural (Expte. nº. 621/000126). Se dio una situación novedosa, como consecuencia de la aprobación de una de las propuestas de veto presentadas al Proyecto de Ley; mientras que resultó aprobado, con un elevado número de abstenciones, el Dictamen del Proyecto de Ley Orgánica complementaria que recogía el texto remitido por el Congreso de los Diputados. Ello obedeció al hecho de que, si bien el Proyecto de Ley principal había sido vetado, no sucedía así respecto del Proyecto de Ley Orgánica complementaria, lo que, añadido a un contenido material que no era rechazable para el grupo de mayor número de representantes en el Senado (el Popular), propició dicha aprobación.

El resultado final fue la paradójica aprobación en comisión de un texto complementario de un texto principal rechazado en esa misma fase procedimental: lo que sin embargo se hizo inevitable, pues la voluntad de los grupos que habían

formulado vetos sólo extendía los mismos al texto principal, nunca al complementario; y sin que hubiera podido ser una solución jurídico-parlamentariamente aceptable la de impedir el debate y votación (y consiguiente aprobación) del texto complementario, so capa del previo rechazo por la comisión del texto principal, tanto por la razón ya mencionada, cuanto por el hecho de que, al fin y al cabo, el contenido del Proyecto complementario tenía una sustantividad propia plenamente independizable del contenido del principal (aquél se refería a la posibilidad de que dos o más municipios gestionaran en común un cuerpo de policía local, mientras que éste aglutinaba con carácter transversal toda una serie de medidas aplicables al medio rural, desde medioambientales a tecnológicos, desde agrarios a relativos a la seguridad ciudadana).

Otra cosa es que la inevitable entidad propia del Proyecto orgánico, consecuencia de esa su propia naturaleza orgánica, hubiera debido matizarse tras el rechazo en comisión del texto principal, mediante la supresión del título del proyecto de toda alusión al Proyecto principal del que inicialmente traía causa. La introducción de dicha enmienda no resultó sin embargo posible, a la vista del ajustado calendario de tramitación de la iniciativa.

Por otro lado, a la sesión asistieron, con intervención en el debate, los siguientes representantes autonómicos: D. Alfredo Suárez Canal, consejero de Medio Rural de la Xunta de Galicia; D. Iñigo Nagore Ferrer, consejero de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural de la Comunidad Autónoma de la Rioja; Doña Maritina Hernández Miñana, Consejera de Agricultura, Pesca y Alimentación de la Comunidad Valenciana; D. José Luis Martínez Guijarro, consejero de Medio Ambiente y Desarrollo Rural de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha; D. Juan María Vázquez García, consejero de Agricultura y Desarrollo Rural de la Comunidad Autónoma de Extremadura; y Doña Silvia Clemente Muncio, Consejera de Agricultura y Ganadería de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

Esta importante sesión marcó además el hito de constituir el primer supuesto de la Legislatura en el que el foro de la Comisión General de las CCAA se utilizaba por los gobiernos autonómicos con la finalidad de participar directamente en el debate legislativo. Se ha tratado de una experiencia relativamente novedosa y que puede marcar un punto de inflexión si se sigue considerando que las competencias de esta comisión tienen un carácter transversal.

Con el actual esquema competencial, pocas son las materias en las que no se ven afectadas las competencias de las comunidades autónomas, por lo que en el futuro corresponderá a los órganos de gobierno de la Cámara una alta responsabilidad en la delimitación de las iniciativas legislativas que a la comisión le va a corresponder debatir y dictaminar.

Por lo demás, ambos proyectos llegaban a la Comisión General en un momento procedimental probablemente extemporáneo, como quiera que lo hacían una vez expirados los correspondientes plazos de enmiendas. De no haber sido así, las intervenciones autonómicas, con su evidente enriquecimiento del debate, podrían haber servido para configurar interesantes enmiendas que los grupos parlamentarios habrían estado, de desearlo, en perfectas condiciones de presentar. Ello

se debió a que la tramitación de ambos textos se había encomendado inicialmente por la Mesa de la Cámara a la Comisión de Agricultura, Pesca y Alimentación siendo a la par el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación el departamento ministerial responsable de su confección. Tras ello, el Grupo Parlamentario Catalán en el Senado de *Convergència i Unió* instó ante la Mesa la posibilidad de que la Comisión emitiera informe de contenido autonómico, al amparo del artículo 56 b) del Reglamento:¹ era precisamente el hecho de que el plazo de enmiendas hubiera ya finalizado lo que hacía a priori imposible la emisión de dicho informe de contenido autonómico, restando únicamente la posibilidad de que, al menos la tramitación subsiguiente en comisión, es decir, el debate y la votación, se sustanciara, no ya en la Comisión de Agricultura, Pesca y Alimentación, sino en la Comisión General de las CCAA, a la vista del contenido autonómico de la iniciativa. Fue evidentemente ésta la solución que la Mesa del Senado acordó.

Sesión de 19 de noviembre de 2007 (mañana)

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 Castilla y León (Expte. nº 605/000006). Se trataba de los siguientes senadores:

BELDA QUINTANA, Alfredo (GPCC)
 BONET i REVÉS, Carles Josep (GPECP)
 CASAS i BEDÓS, Jordi (GPCIU)
 FERRÁNDEZ OTAÑO, José (GPP)
 GONZÁLEZ LAHIDALGA, María del Carmen (GPS)
 LOROÑO ORMAECHEA, Inmaculada (GPSNV)
 LUCAS GIMÉNEZ, Juan José (GPP)
 PÉREZ SAENZ, José Ignacio (GPS)
 RODRÍGUEZ BOLAÑOS, Tomás Manuel (GPS)
 SAMPOL i MAS, Pere (GPMX)
 SANZ PÉREZ, Antolín (GPP)

A la sesión no asistió ningún representante autonómico.

Sesión de 19 de noviembre de 2007 (tarde)

La sesión estuvo íntegramente dedicada al debate y votación del Dictamen de la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León (Expte. nº 605/000006), que fue aprobado por amplia mayoría.

1. Según el artículo 56 b) del Reglamento del Senado, es función de la Comisión General de las Comunidades Autónomas la de:

“b) Informar acerca del contenido autonómico de cualquier iniciativa que haya de ser tramitada en el Senado. En el caso de que se trate de proyectos o proposiciones de ley, la Comisión deberá emitir su informe respecto de ellos en el plazo que media entre la publicación a que se refiere el *artículo 104.1* y la finalización del plazo de enmiendas que fije la Mesa del Senado para su tramitación, de acuerdo con el *artículo 107.*”

A la misma asistió con intervención en el debate, D. José Antonio de Santiago-Juárez López, consejero de Presidencia de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

Sesión de 17 de diciembre de 2007

La sesión tuvo dos puntos en el orden del día, concernientes a la aprobación de los dictámenes referidos a los siguientes convenios: el Convenio de colaboración en materia de administración electrónica entre la Junta de Andalucía y la Xunta de Galicia. (592/000011) y el Convenio entre la Comunidad de Madrid y la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha para la renovación de la utilización de los títulos de abono transportes del Consorcio Regional de Transportes de Madrid en los desplazamientos entre ambas Comunidades. (Expte. nº 592/000012).

En los dos supuestos la Comisión General de las CCAA. aprobó por asentimiento los borradores de Dictámenes presentados a su consideración por la Presidencia y la Mesa de la Comisión y que, una vez más, señalaban la naturaleza de los citados convenios como de gestión y prestación de servicios, por lo que no requerían autorización alguna por las Cortes Generales, bastando la mera toma de conocimiento.

A la sesión no asistió ningún representante autonómico.

Consideraciones generales acerca de la actividad de la Comisión General de las CCAA en 2007

Si bien en menor medida que en 2006, una vez más la Comisión General de las CCAA ha tenido una actividad intensa y relevante desde los punto de vista cuantitativo y cualitativo. A este respecto se debe señalar que, tras la Comisión de Economía y Hacienda (que ha celebrado 19 sesiones), ha sido la que más sesiones ha sustanciado, un total de 11, junto con las Comisiones de Trabajo y Asuntos Sociales y de Industria, Turismo y Comercio. Se puede señalar en esta misma línea que dichas cifras son un reflejo global de la VIII Legislatura, en la que la Comisión General de las CCAA, junto con la de Economía y Hacienda y la de Industria, Turismo y Comercio, ha sido la que más se ha reunido, con un total de 46 sesiones.

Una vez más ha sido la actividad legislativa estatutaria la más relevante. Así, si en el año 2006 se tramitaron los estatutos de autonomía valenciano, catalán y andaluz; en 2007 han sido el de las Illes Balears, el de Aragón y el de Castilla y León. En este sentido, los tres textos tramitados han estado marcados por el consenso de las dos grandes fuerzas políticas y la no oposición por parte de las demás, puesto que la abstención ha sido la nota predominante en aquéllos que discrepaban (dos abstenciones y ningún voto en contra en el texto balear, una abstención y ningún voto en contra en el texto aragonés; mientras que el texto castellano y leonés sólo recibió tres abstenciones).

Más allá de los comentarios formulados a propósito de la tramitación del Pro-

yecto de Ley para el desarrollo sostenible del medio rural y el correspondiente Proyecto de Ley Orgánica complementaria, se debe mencionar también la Proposición de Ley sobre solidaridad financiera y modificación de la Ley 22/ 2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial. Se trataba de una iniciativa muy similar a la presentada en el año 2004 por las Cortes de Aragón. Remitida originariamente al Congreso de los Diputados por el Parlamento de La Rioja, fue tomada en consideración por la Cámara Baja y remitida al Senado en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 74.2 de la Constitución. Al igual que la citada iniciativa, ésta también ha caducado con motivo del final de la Legislatura, lo que evita la posibilidad de atender y desarrollar las peculiaridades que se hubieran podido derivar de su tramitación; más allá de las aplicadas desde un principio: imposibilidad de interposición de vetos o enmiendas a la totalidad de devolución y ausencia del límite temporal que fija el artículo 90.2 de la Constitución, ambas fruto de que estas iniciativas comienzan su tramitación en la Cámara Alta, como consecuencia de lo previsto en los artículos 74.2 y 158.2 de la Constitución. (otra cosa es, como se ve, que las instituciones concernidas en ocasiones orillen fácticamente esta dos disposiciones, y envíen los textos correspondientes al Congreso de los Diputados, en exclusiva o con carácter simultáneo respecto del Senado).

En otro orden de cosas, y al igual que ocurrió en el año 2006, la actividad de la Comisión en relación con los convenios horizontales, esto es, los convenios entre comunidades autónomas para la gestión y prestación de servicios propios y los acuerdos de cooperación, ha sido especialmente intensa. De los doce que se han tramitado en la VIII Legislatura, un tercio lo han sido en el año 2007, lo que demuestra que se trata de una realidad cada vez más consolidada que pone en práctica el principio de solidaridad interterritorial, bien que, como se sabe, a distancia cuantitativamente sideral de los convenios de naturaleza vertical.

Igualmente, aunque en sentido contrario, cabe mencionar que 2007 ha sido el único año en toda la VIII Legislatura en que no se ha dado ninguna comparecencia de miembros del gobierno en la Comisión, con la consiguiente carencia de los habituales debates sectoriales entre miembros del gobierno nacional, de los gobiernos de las comunidades autónomas y de las fuerzas políticas con representación parlamentaria.

Reflexiones finales

El año 2007 ha presentado una vertiente, ya lo hemos dicho, de continuidad con respecto de lo que había sido el año 2006 en lo que concierne a uno de los aspectos que han caracterizado esta Legislatura: el nuevo desarrollo estatutario. Son tres los textos que se han tramitado y todos ellos han recurrido a fórmulas más o menos estandarizadas: la inclusión de preámbulos que han pretendido, a través de los hitos históricos más relevantes, llamar la atención sobre los aspectos más específicos de cada comunidad; la inclusión de un título concerniente a los derechos y libertades de los ciudadanos; notas incipientes del principio de bilateralidad a través de órganos de relación entre el Estado y la correspondiente comunidad autónoma; importantes refuerzos competenciales; apelaciones a la

presencia exterior, especialmente en la Unión Europea; o relevantes especificaciones financieras sobre la base de los parámetros más convenientes a cada territorio y población.

La menor tensión política, favorecida por la ausencia de referendos, gracias a los procedimientos de tramitación más simplificados en estos casos últimos aplicables, al consenso entre las dos grandes fuerzas políticas, acompañadas de la no oposición de los grupos minoritarios, y a la capacidad de atender a las experiencias ajenas vividas en 2006, han hecho que su paso por el Senado haya sido de menor complejidad.

No podemos obviar, sin embargo, que el debate que conlleva esta nueva realidad territorial sí ha estado presente. Así se ha podido observar en algunas de las iniciativas tramitadas y anteriormente reflejadas, ya sea en cuanto al desarrollo de los nuevos estatutos de autonomía (calificativo de «nuevos» del que somos conscientes), o ya sea en lo que se refiere a nuevas reivindicaciones por parte de Comunidades Autónomas cuyos estatutos apenas tienen un año de vigencia.

Se trata en todo caso, como más atrás veíamos, de una cuestión abierta, hasta tanto se produzca el pronunciamiento del Tribunal Constitucional respecto del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Resulta claro que se trata de una decisión de especial trascendencia, puesto que a buen seguro marcará contornos básicos de nuestro Estado autonómico, además de servir de guía a los criterios que terminen por adoptar parte de aquellas comunidades autónomas que, fruto del conocido efecto demostrativo autonómico, se embarquen en la elaboración de nuevos textos en la próxima legislatura.

Dicho esto, nos adentramos en el examen de las que servirán como reflexiones finales de este trabajo, relativas a la designación de magistrados del Tribunal Constitucional y a la propia composición de la Cámara, a las que seguirá un balance global de la legislatura concluida a comienzos de 2008.

La reforma del procedimiento de designación de magistrados del Tribunal Constitucional a propuesta del Senado

La Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, ha revisado la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional en cuestiones de gran relevancia. La reforma afectaba a aspectos tales como la intensificación del papel de las partes litigantes del proceso judicial en el que se plantea una cuestión de inconstitucionalidad o la modificación del sistema de prórroga de los plazos para ocupar los cargos de presidente y vicepresidente y, fundamentalmente, al recurso de amparo, a efectos de agilizar la resolución de las demandas presentadas con un endurecimiento de los requisitos de admisión.

En lo que nos compete, se debe señalar que una de las novedades radica en el procedimiento de elección de los magistrados que deben ser propuestos por el Senado, ya que ahora los candidatos han de ser presentados por las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas y deben comparecer previamente ante la Comisión de Nombramientos, a la cual se ha dotado de un considerable poder.

Así, por un lado el artículo 16.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional dice:

«Los magistrados del Tribunal Constitucional serán nombrados por el Rey, a propuesta de las Cámaras, del Gobierno y del Consejo General del Poder Judicial, en las condiciones que establece el artículo 159.1 de la Constitución.

Los magistrados propuestos por el Senado serán elegidos entre los candidatos presentados por las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas en los términos que determine el Reglamento de la Cámara.»

Por otro lado, el 21 de noviembre de 2007, el Pleno del Senado acordó la modificación del artículo 184 de su Reglamento, a fin de introducir un nuevo punto 7, que reza así:

«La elección por el Senado de los cuatro magistrados del Tribunal Constitucional, cuyo nombramiento ha de proponerse al Rey, según lo previsto en el artículo 159 de la Constitución, seguirá el procedimiento previsto en este Capítulo con las siguientes especialidades:

- a) El presidente del Senado comunicará a los presidentes de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas la apertura del plazo para la presentación de las candidaturas. Cada Asamblea Legislativa podrá, en ese plazo, presentar hasta dos candidatos, resultando aplicable lo dispuesto en los apartados 3 y 4 de este artículo.
- b) La Comisión de Nombramientos elevará al Pleno de la Cámara una propuesta con tantos candidatos como puestos a cubrir, que deberán haber comparecido previamente en la Comisión. Si no se hubieran presentado en plazo candidaturas suficientes, la propuesta que se eleve al Pleno podrá incluir otros candidatos.»

Tanto la reforma de la Ley Orgánica como la reforma del Reglamento han provocado polémica, siendo prueba de ello los recursos de inconstitucionalidad interpuestos (o pendientes de serlo) por diputados y senadores del Partido Popular: por un lado, el recurso de inconstitucionalidad promovido por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso contra el artículo 16.1 y 3 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, en la redacción dada al mismo por los apartados seis y siete del artículo único de la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo; y por otro, el recurso que han anunciado los senadores de ese mismo partido contra la reforma del Reglamento del Senado y de cuya efectiva interposición todavía no hay constancia oficial.

Se trata de una reforma compleja en lo político, porque sin duda incide en el usual espíritu de reparto partidario de los puestos en los órganos constitucionales o de relevancia constitucional; y compleja en lo técnico, por la necesidad de atender a un nuevo procedimiento que va a exigir a su vez la articulación de nuevos procedimientos en las Comunidades Autónomas y sus parlamentos.

Las modificaciones en la composición del Senado

Las elecciones autonómicas tuvieron lugar el 27 de mayo de 2007 y ello conllevó una modificación parcial de la composición del Senado. En concreto, de los 30 senadores afectados, 16 continuaron y 14 fueron renovados, algunos de ellos como consecuencia de nuevos pactos políticos en algunas de las comunidades autónomas concernidas.

Estas elecciones, junto con algunas celebradas en años anteriores, supusieron una alteración de la proporcionalidad entre los grupos parlamentarios, con respecto de lo que se tuvo en cuenta al comienzo de la VIII Legislatura; situación semejante a la que se produjo en el año 1995 tras la celebración de las elecciones autonómicas. Se trataba de una situación que podía conllevar problemas, puesto que la correlación de fuerzas entre los grupos parlamentarios, a efectos de la formación de las mayorías y del resultado de las votaciones, podía variar, según se estuviera en pleno o en comisión. Todo ello supuso que, con vistas a lograr una mayor, aunque como es obvio nunca exacta, proporcionalidad, el número de senadores en cada comisión pasase de 25 a 26 miembros, con arreglo a la siguiente distribución:

- Grupo Parlamentario Popular en el Senado: 12
- Grupo Parlamentario Socialista: 9 (anteriormente 8)
- Grupo Parlamentario de la Entesa Catalana de Progrés: 1
- Grupo Parlamentario de Senadores Nacionalistas Vascos: 1
- Grupo Parlamentario Catalán en el Senado de Convergència i Unió: 1
- Grupo Parlamentario de Senadores de Coalición Canaria: 1
- Grupo Parlamentario Mixto: 1
- Total: 26 senadores

Igualmente, debido a esta situación, se vio afectado otro órgano de la Cámara: la Diputación Permanente. En este caso la solución acordada por los grupos parlamentarios en el seno de la Junta de Portavoces y adoptada por la Mesa de la Cámara fue mantener el número de miembros, pero con la circunstancia de que el Grupo Parlamentario Popular en el Senado perdía un miembro titular y otro suplente, ganados ambos por el Grupo Parlamentario Socialista. De este modo la composición de este órgano ha quedado, desde el segundo periodo de sesiones de 2007, del siguiente modo:

- Grupo Parlamentario Popular en el Senado: 17 miembros (anteriormente 18).
- Grupo Parlamentario Socialista: 14 miembros (anteriormente 13).
- Grupo Parlamentario de la Entesa Catalana de Progrés: 2 miembros.
- Grupo Parlamentario de Senadores Nacionalistas Vascos: 1 miembro.
- Grupo Parlamentario Catalán en el Senado de Convergència i Unió: 1 miembro.

- Grupo Parlamentario de Senadores de Coalición Canaria: 1 miembro.
- Grupo Parlamentario Mixto: 1 miembro.
- Total: 37 senadores.

En este mismo punto es digno de destacar que el aumento poblacional va a conllevar un aumento del número de senadores, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 69.5 de la Constitución. En concreto, y de conformidad con lo dispuesto en el Real Decreto 1683/2007, de 14 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 2007, cinco comunidades autónomas incrementarán en uno el número de senadores que tendrán derecho a designar en la IX Legislatura: Andalucía, Baleares, Canarias, Cataluña y Madrid.

La duda que al respecto se ha planteado ha estado referida a quién había de determinar el número de senadores que a cada comunidad corresponden. En el caso del Congreso de los Diputados, el número de miembros que se ha de elegir en cada circunscripción se especifica, por exigirlo la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General, en el Decreto de convocatoria. A diferencia de ello, en el caso del Senado se carecía de un acto oficial que declarase el número de senadores que puede designar cada comunidad autónoma; algo que en ningún caso puede corresponder a éstas, como alguna se había autoatribuido. Por todo ello, la Mesa del Senado, oída la Junta de Portavoces, decidió que fuera el pleno de la Diputación Permanente, a propuesta de su Mesa, el que acordase el número de senadores que cada comunidad autónoma habría de designar, siempre antes del comienzo de la nueva legislatura, algo que se ha dado recientemente en la sesión celebrada por la Diputación Permanente el 18 de enero de 2008. En concreto, el número de senadores que cada comunidad autónoma habrá de designar durante la IX Legislatura es el siguiente:

- Andalucía: 9 (antes designaba 8)
- Aragón: 2
- Principado de Asturias: 2
- Islas Baleares: 2 (antes designaba 1)
- Canarias: 3 (antes designaba 2)
- Cantabria: 1
- Castilla y León: 3
- Castilla-La Mancha: 2
- Cataluña: 8 (antes designaba 7)
- Comunidad Valenciana: 5
- Extremadura: 2
- Galicia: 3
- Comunidad de Madrid: 7 (antes designaba 6)

- Región de Murcia: 2
 - Comunidad Foral de Navarra: 1
 - País Vasco: 3
 - La Rioja: 1
- Total de senadores designados para la IX Legislatura: 56 (VIII Legislatura: 51).

Balance global de la VIII Legislatura

No podemos dejar de mencionar la peculiaridad política que ha informado la composición y el papel que ha jugado el Senado en la presente Legislatura; al fin y al cabo, comenzó con una presentación del Gobierno a cargo de su presidente el 27 de abril de 2004. Hay que reseñar que el principal partido de la oposición ha sido el mayoritario, aunque ha ido perdiendo fuerza política paulatinamente, a resultas de los diversos cambios en la composición. Asimismo, el acuerdo político en cuya virtud el presidente del Gobierno se sometía a la sesión de control plenaria una vez al mes, ha dotado de una mayor relevancia pública a la Cámara en sentido institucional y a sus miembros en el plano político. Por último, no podemos dejar de mencionar que se han aprobado varios de los vetos interpuestos a lo largo de la Legislatura, simbolizados quizá especialmente en el adoptado frente al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2008. Ha de subrayarse igualmente que, tras ocho años de ausencia, volvía en esta Legislatura a celebrarse el Debate sobre el Estado de las Autonomías. Ahora bien, con independencia de estos aspectos, la realidad de nuestro sistema constitucional hace que se deba ser cauto respecto a una eventual posición de equilibrio entre las dos Cámaras que forman parte de nuestras Cortes Generales, incluso en la función de control político: Congreso y Senado siguen hoy en día protagonizando uno de los bicameralismos más desequilibrados del mundo, a favor del Congreso, por supuesto.

A lo citado debe sin lugar a dudas agregarse, como pieza nuclear de la tramitación parlamentaria a lo largo de la VIII Legislatura, el debate de nada menos que seis estatutos de autonomía, alguno de ellos de tanta importancia para la estructura y el desenvolvimiento de nuestro modelo autonómico como es el catalán. La cuestión ha sido tratada con la suficiente y necesaria hondura en los informes anteriores, e incluso en el presente, como para que ahora baste con dejar constancia de su importancia capital.

Finalmente, el hecho de que este Informe cierre el de la VIII Legislatura hace que no podamos omitir la referencia a la siempre debatida reforma del Senado. Una de las cuestiones abiertas probablemente desde la misma aprobación de nuestro texto constitucional, y todavía irresuelta. No es de extrañar, si se considera lo que hace ya cuatro años manifestábamos en el *informe* correspondiente a 2003: esa inextricable correlación entre Senado y sistema autonómico, que hace de la posible reforma de uno, el presupuesto ineludible de partida para la potencial reforma del otro. «Dime qué Senado tienes, y te diré cuál es tu modelo territorial», podríamos afirmar parafraseando a Kági, el gran jurista de la confederal

Suiza (quien preguntaba por el tipo de Tribunal Constitucional, para poder deducir de ahí el modelo de constitución). Por avatares de todos conocidos, no ha sido posible reformar desde arriba, con perspectiva constitucional, nuestro sistema territorial, hecho que el propio Consejo de Estado ha reclamado en su Dictamen de 17 de febrero de 2006. En su lugar, las sucesivas reformas estatutarias de esta Legislatura han emprendido un camino que, para unos, es de legítima mutación constitucional, para otros, de ilegítimo fraude constitucional; pero que, en cualquier caso, abrirá, de la mano de la futura sentencia constitucional sobre el Estatuto catalán, cauces hasta ahora intransitados para nuestras comunidades autónomas. Lógico es pues que esta indefinición territorial proyecte su larga sombra sobre una Cámara Alta quizá por ello más que nunca precisada de reforma. Con todo, ni siquiera la propia Cámara llegó a constituir la Ponencia para debatir la reforma constitucional que le permitiera desempeñar su función de representación territorial, en el seno de la Comisión General de las CCAA.

De momento, sólo el tiempo confirmará si la siguiente Legislatura será por fin la que levante acta de tan propugnada reforma. O si, algunos años después, seguiremos conjeturándola para «una próxima vez».

III. LA ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

ANDALUCÍA

Francisco López Menudo

Rasgos generales

a) *El referéndum y la aprobación del Estatuto.* Al igual que en el año precedente, no cabe la menor duda de que lo más principal del ejercicio de 2007 ha girado en torno al Estatuto de autonomía. En efecto, en los postreros días de 2006 quedó concluida la tramitación del Estatuto tras su paso por las Cortes Generales, quedando para 2007 la fase final –los *externa corporis*– y con ella la expectación –por no decir los temores– sobre un referéndum posiblemente marcado por la abstención. El referéndum fue convocado para el domingo 18 de febrero de 2007 (no el 28 de febrero, día de Andalucía, para sorpresa de muchos) y fueron superados con creces los peores augurios ya que la abstención fue la más alta de toda la historia de la Comunidad Autónoma en sus citas con las urnas de todo tipo.

En efecto, sobre un censo de 6.045.560 personas votaron 2.193.497, es decir el 36,28%, siendo la abstención, por tanto, del 63,72%. Este absentismo fue superior en 17 puntos al del referéndum para la aprobación del Estatuto de Autonomía de 1981 (abstención del 45,31%) y de 28 puntos superior a la del histórico referéndum para el acceso a la autonomía del 28 de febrero de 1980 –que se consagró desde entonces como «Día de Andalucía»– en el que se abstuvo sólo el 35,82%. En fin, resulta elocuente el dato de que la participación fue incluso más baja que la del último referéndum (58,23%) celebrado el 20 de febrero de 2005, relativo al Tratado para la Constitución europea, caracterizado precisamente por el escaso apoyo popular.

Votó a favor el 87,45%, en contra el 9,55% y el 3% en blanco, lo que supone, con los datos objetivos en la mano, que la Reforma fue apoyada por menos de un tercio del censo electoral. No es de extrañar por ello que la preocupación política haya cundido no sólo en Andalucía sino en el resto de España, como lo prueban las reacciones de los altos representantes del espectro político nacional, pues el referéndum andaluz ha supuesto una segunda edición aumentada de la llamativa abstención (51,15%) habida en Cataluña el 18 de junio de 2006 en el referéndum sobre la reforma de su Estatuto.

Valga dejar constancia de algún detalle sobre la votación del referéndum. La provincia más participativa fue Jaén con el 44% de su censo electoral, seguida de Córdoba (40,79%); y las que menos fueron Cádiz (30,87%) y Málaga (32,36%). El mayor índice de votos afirmativos se produjo en la provincia de Huelva (90,3%), seguido de Jaén (89,77%); y el menor porcentaje en Almería (85,32%) y Córdoba (86,34%).

Como es habitual, en la noche del escrutinio cada partido hizo su particular

lectura de los resultados. El Partido Popular, por boca de su presidente en Andalucía Javier Arenas, anduvo entre las dos aguas de, por una parte, culpar al PSOE del fracaso, considerando que la altísima abstención demostraba que la reforma no era necesaria; pero, por otra, declarando no estar arrepentido de haber apoyado el Estatuto por ser éste «muy andaluz, muy español e impecable en términos constitucionales», aduciendo que, a iniciativa del PP, fueron modificados en el Congreso 150 artículos del texto de la reforma para hacerla compatible con la Constitución.

Por su parte, el presidente de la Junta imputó la abstención a un «exceso de optimismo de la población», a la conciencia de no haber nada en juego puesto que no había confrontación entre partidos, considerando que «seguramente los ciudadanos abstencionistas estarían de acuerdo con el Estatuto» y acusando al PP de desmovilizar a su electorado.

El coordinador general de IULV-CA –formación de tanto protagonismo en la elaboración del Estatuto, al menos en su «fase andaluza»– hizo una reflexión más general sobre el sentido de la abstención, señalando que «el sistema aleja y aísla cada vez más a los ciudadanos de la política»; y el Partido Andalucista, que en su día se apeó del tren de la reforma y que postuló el «no» en el referéndum, habló de la «carencia de legitimidad del Estatuto», de no haber respondido éste a los intereses ni a los verdaderos problemas de los andaluces, pidiendo por ello la dimisión del presidente Manuel Chaves.

El nuevo Estatuto de Autonomía fue aprobado como Ley orgánica 2/2007, siendo sancionado y publicado el 19 de marzo, fecha de su entrada en vigor. Está compuesto de un preámbulo y 250 artículos –el Estatuto de 1981 tenía 75– amén de un cuerpo de disposiciones adicionales, transitorias, derogatorias y finales. De sus características básicas y de los avatares de su elaboración ya dimos cuenta en el *Informe* de 2006.

Las semanas inmediatamente siguientes a la entrada en vigor del Estatuto están marcadas por la constitución de algunas de las Comisiones bilaterales Estado-Junta de Andalucía prevista en aquél. Así, el 26 de marzo quedó constituida la Comisión Mixta Paritaria para el desarrollo del Estatuto; la Comisión Bilateral de Cooperación fue constituida el 9 de abril, siendo la artífice del acuerdo sellado en noviembre sobre el traspaso de parte de la cuenca del Guadalquivir al que seguidamente nos referiremos; y el 7 de mayo tuvo lugar la constitución de la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales.

b) Impugnaciones planteadas contra el Estatuto. Es obligado referir las impugnaciones planteadas ante el Tribunal Constitucional por los gobiernos de las comunidades autónomas extremeña y valenciana. El recurso de inconstitucionalidad que venía anunciando el Sr. Rodríguez Ibarra, ya ex presidente extremeño, desde que el artículo 51 del Estatuto empezó a gestarse, fue efectivamente presentado en el TC el 5 de junio de 2007. El Gobierno extremeño ha mantenido su postura pese al recorte que dicho artículo sufrió en el Congreso de los Diputados (la competencia exclusiva de la Junta de Andalucía que en un principio iba referida a la totalidad de la cuenca del Guadalquivir quedó reducida a las aguas que transcurren por el territorio de Andalucía), e incluso declaró su voluntad de no

desistirse del recurso planteado tras el acuerdo Estado-Junta de Andalucía de 12 de noviembre (en el que parece que quedan salvaguardados los intereses de la Comunidad extremeña) porque, según declaraciones de su actual presidente, el Sr. Fernández Varas, «el Gobierno de España debe mantener los grandes instrumentos de cohesión ya que estos son los que vertebran el territorio de un sistema tan descentralizado y los que nos hace iguales en derechos y en deberes ante la ley». De contrario, los Servicios Jurídicos de la Junta de Andalucía han aducido ante el TC, en el orden formal, falta de legitimación del Gobierno extremeño al no actuar en defensa de un interés propio.

Por su parte, tras no pocas vacilaciones, sin duda motivadas en buena parte por la postura de la cúpula del PP de no impugnar un Estatuto que fue apoyado finalmente por el Sr. Rajoy en las Cortes, el Gobierno valenciano presidido por el Sr. Camps decidió recurrir *in extremis* –el 20 de junio de 2007–, previo dictamen favorable del Consejo Consultivo valenciano, la Disposición Adicional Tercera 2. del Estatuto («*La inversión destinada a Andalucía será equivalente al peso de la población andaluza sobre el conjunto del Estado para un período de siete años*») por considerar contradictorio el criterio (la población) con el que utiliza el Estatuto de Cataluña (la aportación al PIB español). Con base en ello, y aun reconociéndose en el recurso que el precepto no es inconstitucional en sí mismo, se solicitaba que el Tribunal salvara tal contradicción a través de su labor interpretativa. Pues bien, veinte días después, el pleno del TC dictó el Auto 329/ 2007 de 12 de julio inadmitiendo el recurso puesto que éste no denunciaba la inconstitucionalidad del precepto recurrido, calificando la petición como «extravagante y ajena a la jurisdicción constitucional».

c) *Desarrollo del Estatuto. En especial, el acuerdo sobre la cuenca del Guadalquivir.* Dos rasgos muy definidos del ejercicio guardan directa relación con el Estatuto aprobado a comienzos del mismo. Uno es la activación del traspaso de la cuenca del Guadalquivir; el otro, el gran número de leyes aprobadas, buena parte de ellas vinculadas al flamante Estatuto.

Sobre el tema del Guadalquivir ya dimos cuenta en el *Informe* de 2006 de cómo la Comisión Constitucional del Congreso modificó el artículo 51 del Estatuto, comprimiendo la competencia exclusiva de Andalucía a las aguas «*que transcurren por su territorio y no afectan a otra Comunidad Autónoma*», comprensión que era la mínima necesaria para que el Partido Popular pudiera dar su asenso al Estatuto, si bien queda aún en pie el encaje que pueda tener esa fórmula en el artículo 149.1.22 CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva «*cuando las aguas discurren por más de una Comunidad Autónoma*», precepto éste al que, por cierto, se remite finalmente el referido artículo 51 del Estatuto en esa nueva redacción *ad hoc* que fue preparada en el Congreso de los Diputados. Como antes se dijo, el precepto está recurrido por el Gobierno extremeño y toca al TC dilucidar la cuestión.

El día 12 de noviembre de 2007, en lugar tan simbólico como el Parador de Cazorla (Jaén) –nacimiento del Guadalquivir– fue firmado un Acuerdo de ocho puntos elaborado por la Comisión Bilateral de Cooperación, calificado de histórico por los suscribientes del mismo, la ministra de Administraciones Públicas Elena Salgado y el consejero de Presidencia Gaspar Zarrías, quienes llegaron a

vaticinar que el acuerdo suscrito serviría de modelo para otras Comunidades Autónomas.

En virtud de tal acuerdo, cuya efectividad se pospone para el 1º de julio de 2008, la Junta recibe la competencia para la gestión de los recursos hídricos, las concesiones de aprovechamientos, cesiones de agua, gestión de vertidos, declaración de zonas protegidas, protección del dominio público, infraestructuras hidráulicas, y la administración de 53 embalses, con un volumen de almacenamiento cercano a los 7.000 hectómetros cúbicos. El Estado retiene la gestión de cuatro embalses: Fresneda y Montoro (sitos en Castilla-La Mancha), Pintado (sito en Sevilla aunque almacena aguas procedentes de Extremadura a través del río Viar) y Jándula (embalse de Jaén cuyas aguas abastecen el polígono industrial de Puertollano en Castilla-La Mancha).

Con esta solución el Ministerio de Medio Ambiente renuncia a la idea inicial de crear una red de grandes embalses para atender situaciones de emergencia, como sequías, inundaciones, etc. Por otra parte, el Estado mantiene su competencia para la planificación hidrológica. Ambas partes acuerdan incluir representantes propios en los órganos que puedan crearse, tanto de la Junta como del Estado, si bien se prevé que la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir siga existiendo como organismo estatal para atender esos cometidos que le quedan al Estado tras dicho acuerdo. Como ha sido resaltado por el propio Gobierno andaluz, con estos traspasos la Junta pasará a asumir la gestión ambiental completa de Andalucía, una vez que han sido completadas las transferencias de los parques nacionales de Doñana y Sierra Nevada y las cuencas intracomunitarias Mediterránea y Atlántica. Tras el citado acuerdo sólo queda calcular el coste de la transferencia e inventariar los medios materiales y humanos a traspasar, lo que se prevé ocurra antes de las elecciones generales del 9 de marzo de 2008, mediante el oportuno Real Decreto.

En otro orden de cosas y como ya hemos apuntado, es obligado destacar el elevado número de leyes aprobadas durante el ejercicio, marcando el nivel más alto de la historia de la Junta de Andalucía. Pero no sólo es destacable su número (24) sino que en su gran mayoría son leyes de carácter sustantivo, algunas de ellas de notable complejidad técnica (Ley de la administración de la Junta de Andalucía, Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, Patrimonio Histórico de Andalucía, Régimen económico y jurídico de los Puertos, por citar algunos ejemplos), o de gran repercusión social (Investigación con células madre, Museos, normas relativas a la igualdad de género, Defensa de la competencia, etc.). También es importante resaltar que nueve de ellas ya invocan en su exposición de motivos, los preceptos del reciente Estatuto de Autonomía que les sirven de cobertura. Según ha manifestado el propio Gobierno andaluz, se ha tratado de impulsar la labor legiferante para demostrar a los escépticos la potencialidad del nuevo Estatuto de Autonomía.

d) Las elecciones locales. El día 27 de mayo tuvieron lugar las elecciones municipales. Sobre un censo de 6.328.340 personas (350.000 más que en los anteriores comicios municipales de 2003) la participación fue del 61,55%, concretada en un número de votantes que ascendió a 3.839.359, representando un aumento de votos efectivos de unos 300.000 respecto a las anteriores elecciones.

Si bien en el conjunto de España ganó el Partido Popular, superando al PSOE en unos 150.000 votos, en Andalucía fue ganador el PSOE con el 40,63% de los votos emitidos, proporcionándole 4.390 concejales, manteniendo prácticamente el nivel alcanzado en el año 2003, aunque obteniendo ahora mayor número de ediles. La segunda fuerza política fue el Partido Popular, con un apoyo del 32,08% de los votantes y 327.000 votos menos que el PSOE, obteniendo 2368 concejales, unos resultados algo inferiores a los alcanzados en las elecciones precedentes. Por su parte, Izquierda Unida fue votada por el 12,36%, con un leve descenso de votos y concejales (1089 concejales), aunque con un apreciable aumento de influencia dado su reforzamiento como partido «bisagra» a consecuencia del desplome del Partido Andalucista. Este obtuvo el 6,15% de los votos emitidos y 526 concejales, perdiendo así 200 ediles respecto a las pasadas elecciones en las que ya perdió también una cifra considerable de votos.

Los rasgos más dignos de mención de estos comicios del 2007 son los siguientes. Aunque el PSOE ganó globalmente, perdió en todos los ayuntamientos de capitales de provincias. El PP se hizo con esas mayorías, alcanzando incluso la mayoría absoluta en Cádiz –cuarta mayoría absoluta consecutiva de la alcaldesa Teófila Martínez–, Málaga, Huelva y Granada (aquí con destacable derrota del candidato del PSOE Javier Torres Vela, ex presidente del Parlamento de Andalucía).

Dato significativo ha sido la desaparición del Partido Andalucista de todos los ayuntamientos de capitales de provincias, al haber perdido los cuatro concejales que tenía en el Ayuntamiento de Sevilla. Es evidente el daño sufrido por este partido a causa de su campaña en contra del Estatuto, tan reciente y fresca en el recuerdo durante estas elecciones municipales; por cierto, primer revés electoral del nuevo Secretario General del Partido Andalucista Julián Álvarez.

También ganó el PP por mayoría absoluta (16 concejales) el «duelo» que se planteaba en Marbella entre su candidata Ángeles Muñoz y el aspirante Paulino Plata, ex consejero del Gobierno andaluz, que cesó en su cargo precisamente para acudir a estos comicios, obteniendo su partido 10 concejales; IU obtuvo uno y desapareció el GIL del mapa político andaluz, después de tantos despropósitos. Por cierto, en el mes de junio el Gobierno andaluz dictó el Decreto por el que se restituyen al Ayuntamiento de Marbella las competencias urbanísticas que fueron asumidas por la Junta en junio de 2006 tras estallar el «caso Malaya». El PP también ganó en otros municipios importantes como El Puerto de Santa María y Fuengirola. Pero el PSOE venció en otros de nivel similar, como Linares, Benalmádena, San Fernando, Alcalá de Guadaíra y Dos Hermanas. También rozó la mayoría en Algeciras, pero sobre todo hay que destacar que alcanzó la mayoría absoluta en Jerez de la Frontera, cerrando así toda una época presidida por el andalucista Pedro Pacheco, cuyo partido, el PSA, redujo a 4 los 9 concejales que alcanzó en la anterior cita de 2003.

Sobre el panel de las cifras objetivas arrojadas por las urnas hay que sobrepone los pactos post-electorales que son los que han configurado realmente los ayuntamientos en no menos de la cuarta parte de los municipios andaluces. En este sentido, el descalabro de los andalucistas ha perjudicado al Partido Popular, pues buena parte del poder de maniobra de aquéllos ha ido a parar a Izquierda Unida, partido que, lógicamente, se entiende con el PSOE.

Por su parte, la estrategia confesada públicamente por el PSOE ha sido la de no descartar ningún pacto posible con cualquier otra formación política en cada municipio. En especial, sus pactos con Izquierda Unida le han reportado 87 alcaldías; a la recíproca, IU ha conseguido 34 por esta vía. De este modo, el PSOE se hizo con la alcaldía de Sevilla y la de Jaén; y en Córdoba el pacto funcionó a la inversa, obteniendo la Alcaldía una vez más la líder de IU Rosa Aguilar (11 concejales, 2 menos que en 2003), con el apoyo del PSOE (4), superando así los 14 concejales ganados por el PP. En Almería este último partido ocupó la Alcaldía gracias a su pacto con el GIAL.

e) *Otros asuntos relevantes.* Durante el ejercicio se han producido, como es lógico y normal, otros hechos, tanto adversos como favorables para los intereses de la Comunidad Autónoma. Señalaremos aquí, a modo de síntesis, algunos de relevancia o que han tenido notable repercusión. Entre los adversos es obligado destacar el cierre de la factoría, sita en Puerto Real (Cádiz), de la empresa multinacional norteamericana Delphi Automotive System España S.L., fabricante de elementos (rodamientos, suspensiones, etc.) para la industria del automóvil. El cierre se produjo el 22 de febrero, dejando sin empleo a 1600 trabajadores directos y afectando a más de 2500 indirectos. La empresa alegó pérdidas de 150 millones de euros en los últimos cinco años y falta de perspectiva de negocio futuro. Sin embargo, el cierre ha sido calificado de salvaje, máxime teniendo en cuenta las subvenciones recibidas de la Junta de Andalucía por la empresa. La magnitud del hecho provocó la intervención de la Unión Europea, exigiendo a Delphi un plan social para «amortiguar los efectos del cierre». En abril tuvo lugar la convocatoria de huelga general en la Bahía de Cádiz. La Junta intervino programando una serie de medidas para recolocar a los trabajadores, todo lo cual ha originado muchas tensiones. En concreto, a final de año el Gobierno andaluz aprobó un Plan para la mejora y el desarrollo de la Bahía de Cádiz, para el período 2007-2013, por un total de 1600 millones de euros, vinculando a una serie de empresas con el objetivo final de absorber el desempleo existente, amén de compensaciones económicas a favor de los trabajadores de Delphi.

Otro hecho negativo que ha encendido la lógica preocupación ha sido la publicación del Informe PISA sobre evaluación del sistema educativo, que sitúa a Andalucía por debajo de la media europea y en último lugar de las diez Comunidades Autónomas españolas sometidas a evaluación. La reacción de la oposición no se hizo esperar.

En el ámbito de los Tribunales no han sido halagüeñas para las instituciones andaluzas las diversas sentencias constitucionales recaídas en recursos pendientes formulados en su día tanto por el Gobierno como por el Parlamento andaluz contra el modelo de financiación autonómica y, por tanto, contra leyes de presupuestos del Estado que, a juicio de la Junta de Andalucía, vulneraban la Constitución e ignoraban la población real de Andalucía de acuerdo con el Padrón Municipal de 1996, cuestión ésta perteneciente a la época de las fuertes tensiones entre el Gobierno del Estado y la Junta de Andalucía de la que tantas veces nos hemos ocupado en estos *Informes*. Se trata de las Sentencias 13/2007 de 18 de enero (Rec. 1383/98), 58/2007, de 14 de marzo (Rec. 1358/99), 237/2007 de 8 de noviembre (Rec. 1648/2004), 238/2007 de 21 de noviembre (Rec. 1903/2002) todas ellas referidas, respectivamente, a las leyes de presupuestos generales del Estado

para 1998, 1999, 2002 y 2004. Todas las sentencias mencionadas desestiman los recursos de inconstitucionalidad presentados y son oportunamente comentadas en la «Jurisprudencia Constitucional 2007» sita en otro lugar de esta obra.

Todavía en el ámbito de los Tribunales hay que anotar la anulación por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía del acuerdo del Consejo de Gobierno de 23 de marzo de 2004 que ordenó al Grupo Boliden abonar 89,9 millones de euros por la restauración del daño causado al cauce del río Guadiamar como consecuencia de la rotura de la balsa de residuos mineros de Aznalcóllar, acaecida el 25 de abril de 1998. La sala no reconoce al Gobierno andaluz potestad de autotutela para resarcirse de los gastos efectuados, sino que, aun reconociendo que la responsabilidad es de la empresa concesionaria, es ésta la que debe responder ante terceros, si es preciso mediante reclamaciones a través de la jurisdicción civil.

Ya en el plano de los hechos y asuntos favorables, hay que registrar, en primer término, la estimación por el Tribunal Constitucional de los recursos interpuestos por el Consejo de Gobierno andaluz y por 50 diputados de los Grupos parlamentarios Socialista, Federal de Izquierda Unida y Mixto del Congreso de los Diputados. La Sentencia 68/2007 de 28 de marzo anula el Real 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» (que fue llamado «el Decreto-tazo»), disposición que supuso la reforma del Plan de Empleo Rural (PER) y la reforma del subsidio agrario, con notable repercusión en Andalucía. No obstante, debe recordarse que dicho Real Decreto-Ley 5/2002 fue derogado (Ley 45/2002) tras su tramitación como ley en el marco del procedimiento previsto por el artículo 86.3 CE. No obstante, la sentencia considera vivo el objeto del recurso en lo tocante al uso mismo de la figura del Real Decreto-Ley, centra su argumentación en este punto y estima que no estaba justificado el uso de este instrumento por no concurrir causa de extraordinaria y urgente necesidad, dando así la razón a los recurrentes.

Un hecho resonante ha sido el compromiso del presidente de la Junta de dar impulso a una ley que garantice el derecho a una vivienda digna, no como un propósito vago sino como un auténtico derecho subjetivo, para lo cual sería necesario construir 700.000 viviendas en diez años, 300.000 de ellas protegidas, lo que exigiría triplicar el ritmo actual de construcción de viviendas de esta clase. La iniciativa se inscribe, sin duda, en un movimiento de impulso al Estatuto, concretamente a lo predicado en sus artículos 25 y 37.1.22ª, encuadrados, respectivamente, entre los «Derechos y Deberes» y los «Principios rectores de las políticas públicas», dos capítulos integrados en el Título I del Estatuto. No obstante, hay que señalar que el citado artículo 25, a pesar del lugar donde está encuadrado, no presenta en sí mismo la factura de un derecho subjetivo puesto que, con remisión al «derecho constitucional» (*sic*) a una vivienda digna y adecuada, lo que realmente dispone es que «los poderes públicos están obligados a la promoción pública de la vivienda», lo que concuerda con la idea de principio rector y no con la de derecho subjetivo, que es la que los responsables políticos han proclamado, quizás con la mejor buena fe.

Sea como fuere lo cierto es que la iniciativa ha cuajado en un «Pacto por la vivienda» de 13 de diciembre de 2007 que ha sido suscrito por todas las fuerzas

necesarias (patronal, sindicatos, municipios, cámaras de comercio, entidades financieras), un compromiso muy difundido y «visualizado» que obligará a mucho a quienes lo han suscrito. Ha sido considerado por el propio Gobierno andaluz como el plan más ambicioso de la historia de España. Por el contrario, la oposición ha calificado el Plan de irrealizable y electoralista.

Dicho Plan plantea, de entrada, el problema de su compatibilidad con la ley que aprobó el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA) ya que ésta ha establecido límites al crecimiento en los Municipios de suelo urbano (no más del 40%) y de la población (no más de 30%) en los próximos ocho años, medida fuertemente contestada por el sector empresarial y por los Ayuntamientos. Ahora —con ocasión del Plan de vivienda que ha sido concertado— aquéllos ven acercarse la posibilidad de que la Junta flexibilice su posición en cuanto a dichas limitaciones de crecimiento. Pues bien, en el momento mismo del cierre de este *Informe* aparece en el BOJA de 7 de febrero de 2008 una disposición con rango de Decreto —que habrá de ser comentada *in extenso* el año próximo— que viene a flexibilizar dichos límites, con notable relajación del sistema y de los controles sobre los ayuntamientos.

En otro orden de cosas, cabe dejar constancia de que el día 24 de abril de 2007 se consumó la fusión de las Cajas de Ahorro San Fernando y El Monte, de la que nace la nueva entidad «Cajasol». Ello pone punto y final a un largo proceso que ha tenido fases muy conflictivas en un pasado no muy lejano, sobre el que no cabe volver aquí. La nueva Caja de Ahorros ocupará el noveno puesto en el ámbito nacional y el segundo en Andalucía, tras Unicaja.

Finalmente, debe registrarse el hecho de que el 23 de diciembre fue inaugurada la línea de Alta Velocidad Málaga-Córdoba, cuya construcción ha exigido la superación de grandes dificultades técnicas dada la configuración del terreno. Ocioso es realzar la importancia de esta obra y sus efectos positivos para el área de la Costa del Sol y del sur de Andalucía en general.

Quepa añadir que tras el cierre de esta crónica, lo primero que se avizora es la inminente campaña electoral para las elecciones generales y andalza del 9 de marzo. Aparte el resultado que arrojen las urnas sobre los dos partidos mayoritarios, lo que sí se puede decir es que será una prueba de fuego para los andalucistas, porque para éstos lo que se decide es el ser o no ser.

Parlamento

A) *Actividad legislativa*

Las leyes 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 1/2007, de 16 de marzo, por la que se regula la investigación en reprogramación celular con finalidad exclusivamente terapéutica. (BOJA núm. 63, de 29 de marzo).

En los últimos años, diversas investigaciones científicas han conseguido obtener una nueva fuente de células madre humanas distinta de las existentes, tanto las de origen adulto como las de origen embrionario. Esta posibilidad se ha alcanzado mediante la denominada reprogramación celular, consiguiéndose que una célula adulta diferenciada retroceda en su etapa evolutiva hasta convertirse en una célula pluripotencial, que puede a su vez evolucionar posteriormente a distintos tipos celulares y potencialmente a tejidos e incluso órganos.

Entre las técnicas de reprogramación celular, ha alcanzado notable desarrollo la denominada transferencia nuclear. La diferenciación de estas células madre en determinadas líneas celulares podría permitir utilizar estas células o tejidos para reemplazar aquellos que hayan sido irreversiblemente dañados por una enfermedad degenerativa, empleando para ello una célula de la propia persona enferma.

La utilización de estas técnicas o cualesquiera otras con fines de clonación reproductiva está expresamente prohibida por nuestro ordenamiento jurídico. Esta ley regula la utilización de los procedimientos de reprogramación celular de células somáticas humanas con fines exclusivamente terapéuticos y bajo estrictas condiciones de autorización y control científico, ético y social.

Ley 2/2007, de 27 de marzo, de fomento de las energías renovables y del ahorro y eficiencia energética de Andalucía. (BOJA núm. 70, de 10 de abril).

La alternativa para conseguir un desarrollo sostenible implica la asunción de un nuevo paradigma energético que fomente el ahorro y la eficiencia en el uso de la energía, así como la sustitución paulatina de las fuentes de energía convencionales por otras de naturaleza renovable.

En Andalucía, el objetivo de implantar energías renovables fue situado en el 15% por el Plan Energético andaluz 2003-2006. La presente Ley trata de facilitar el aprovechamiento de esta abundante riqueza natural de Andalucía, mediante la ordenación del uso más racional y adecuado de la misma.

Ley 3/2007, de 27 de marzo, de reconocimiento de la Universidad privada Fernando III. (BOJA núm. 70, de 10 de abril).

El Patronato de la Fundación «Universidad Fernando III» solicitó al Parlamento de Andalucía su reconocimiento como universidad privada del sistema universitario andaluz, conforme previene la Ley andaluza 15/2003 de 22 de diciembre, de Universidades. Una vez acreditado el cumplimiento de los requisitos exigidos, esta Ley culmina el procedimiento de reconocimiento de la Universidad privada Fernando III.

Ley 4/2007, de 4 de abril, 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. (BOJA núm. 82, de 26 de abril).

La referida Ley 4/1989 que ahora se modifica atribuye al Instituto de Estadística, la coordinación de la actividad entre los distintos órganos de la Administración de la Junta de Andalucía y entidades dependientes de la misma. Esta tarea de coordinación ha tomado una importancia creciente. Por ello, esta ley modifica

la Ley 4/1989 siguiendo los principios recogidos en el Código de buenas prácticas de las estadísticas europeas. La modificación potencia la autonomía del Instituto de Estadística de Andalucía. Asimismo, pretende incrementar la participación ciudadana mediante la creación de la Comisión Interdepartamental de Estadística.

Este nuevo Plan 2007-2010 reconoce cuatro líneas de actuación preferentes: las estadísticas sobre inmigración, innovación y empresa, calidad de la educación y coyuntura económica, que se consideran determinantes para Andalucía y, como tales, son objetivos prioritarios en el Plan Estadístico. Junto a ello, el Plan incorpora tres ejes transversales referidos al territorio, la sostenibilidad y el género, con el fin de contribuir a un mejor conocimiento de estos fenómenos.

Ley 5/2007, de 26 de junio, por al que se crea la entidad de derecho público Instituto Andaluz del patrimonio histórico. (BOJA núm. 131, de 4 de julio).

Mediante esta ley, el Instituto Andaluz del patrimonio histórico, pasa a convertirse en una entidad 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, a las que la Ley 9/2007 de Administración de la Junta de Andalucía llama ahora «agencias públicas empresariales»; o sea una entidad pública que actúa en régimen de derecho privado.

Ley 6/2007, de 26 de junio, de promoción y defensa de la competencia. (BOJA núm. 131, de 4 de julio).

Conforme a la Sentencia del Tribunal Constitucional 208/1999, de 11 de noviembre, referida a la Ley 16/1989, de 17 de julio, la defensa de la competencia corresponde al Estado de forma exclusiva en la vertiente legislativa, mientras que la vertiente ejecutiva puede corresponder a las Comunidades Autónomas en virtud de sus propios Estatutos, si bien limitada a las actuaciones que se realicen en su territorio y que no afecten al conjunto nacional o al mercado supracomunitario. Como consecuencia de dicha sentencia se aprobó 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.

La Comunidad Autónoma de Andalucía tiene competencia exclusiva en materia de promoción de la competencia, conforme a lo establecido en el artículo 58.1.5.º del nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía, y competencia ejecutiva en defensa de la competencia, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 4.5.º del citado artículo. A estos efectos el artículo 164 dispone la creación por ley de un órgano independiente de defensa de la competencia. La presente ley crea un organismo autónomo especializado e independiente con personalidad jurídica pública diferenciada, denominado «Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía».

Ley 7/2007, de 9 de julio, de gestión integrada de la calidad ambiental. (BOJA núm. 143, de 20 de julio).

En puridad, se trata de una compilación revisada y actualizada de toda la legislación autonómica sobre medio ambiente que parte de la premisa de entender el desarrollo sostenible y la responsabilidad social compartida como el paradigma ético y jurídico de la acción pública en la materia. La ley deroga la importante Ley

7/1994, de 18 de mayo, de Protección Ambiental y actualiza los procedimientos y criterios de tutela de la calidad ambiental en la Comunidad Autónoma de Andalucía. La ficha de la Ley en esta misma obra, informa sobre su amplio contenido.

Ley 8/2007, de 5 de octubre, de museos y colecciones museográficas de Andalucía. (BOJA núm. 205, de 18 de octubre)

Andalucía fue la primera Comunidad Autónoma que se dotó de una ley específica en materia de museos, la Ley 2/1984, de 9 de enero, de Museos. Su exposición de motivos resaltó la idea de superar el concepto de museo como simple depósito de materiales y centro de investigación reservado a una minoría. La presente ley introduce un nuevo concepto de museo inspirado en los estatutos del Consejo Internacional de Museos y el concepto de colección museográfica, que otorgue una nueva dimensión al Registro de Museos de Andalucía y al Sistema Andaluz de Museos, y que reoriente la acción de tutela y organizativa de la Administración de la Junta de Andalucía mediante el establecimiento de mecanismos e instrumentos de planificación, control, colaboración y participación tendentes a garantizar la prestación de servicios culturales de calidad, su accesibilidad por la colectividad y, al mismo tiempo, a velar por la protección, la conservación y disfrute de los bienes culturales integrantes de los museos y colecciones museográficas.

En Andalucía existen actualmente 328 espacios expositivos, sumando los públicos y los privados. La Consejería de Cultura gestiona 18 recintos de este tipo, incluidos todos los de titularidad estatal salvo los del Ministerio de Defensa. Entre ellos destacan el Museo de Bellas Artes de Sevilla, el Centro Andaluz de Arte Contemporáneo, el Museo Picasso de Málaga y los diferentes museos provinciales y arqueológicos.

Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía (BOJA núm. 215, de 31 de octubre).

La Ley 6/1983, de 21 de julio, del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía, constituyó desde su aprobación una de las piezas básicas del ordenamiento jurídico andaluz. Pero el tiempo transcurrido ha puesto de manifiesto la necesidad de reformar la citada ley, optándose –como otras Comunidades Autónomas y el propio Estado han hecho– por la regulación separada del Gobierno y la Administración de la Junta de Andalucía. Aprobada la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, esta otra ley aborda ahora la organización y régimen jurídico de la Administración de la Junta de Andalucía, así como el sector público de la Comunidad Autónoma, cuyo régimen jurídico fue abordado inicialmente por la Ley 5/1983, de 19 de julio, General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía. La ficha de la ley, en esta misma obra, da mayor noticia de su estructura y contenido.

La ley toma conciencia del imparable desarrollo tecnológico e incorpora los principios que han de regir las relaciones de los órganos de la Junta de Andalucía con la ciudadanía y con otras administraciones a través de redes abiertas de comunicación. Así, el texto recoge el compromiso de ofrecer el mayor número

posible de trámites y servicios a través de las redes telemáticas. Todo ello sin olvidar que la mayor agilidad y flexibilidad para entablar relaciones jurídicas que brindan las nuevas tecnologías son valores que han de armonizarse necesariamente con el respeto a las garantías propias del procedimiento administrativo, definidas, con el carácter de normas comunes del procedimiento, en la Ley estatal 30/1992, de 26 de noviembre.

La apuesta por la administración electrónica se complementa con el establecimiento de un sistema de calidad en la gestión administrativa, sustentado sobre el seguimiento de parámetros estandarizados, que tiene asimismo reflejo, en el plano organizativo, en la implantación de instrumentos homologados de calidad en la actividad de los entes instrumentales.

Ley 10/2007, de 26 de noviembre, de protección del origen y la calidad de los vinos de Andalucía. (BOJA núm. 246, de 17 de diciembre).

Si bien Andalucía no aporta una cantidad considerable de vino al conjunto nacional, sí ofrece una tipicidad de productos que responden a una de las tradiciones vitivinícolas más arraigadas y ancestrales. En la actualidad, el 72% del viñedo andaluz está destinado a vinificación (37.000 hectáreas) y existen seis denominaciones de origen reconocidas, controladas por sus correspondientes Consejos Reguladores: Jerez-Xerès-Sherry, Manzanilla-Sanlúcar de Barrameda, Montilla-Moriles, Condado de Huelva, Málaga y Sierras de Málaga. Además, existen otras zonas productoras protegidas. La ley pretende defender estas denominaciones tradicionales frente al uso fraudulento por parte de operadores extracomunitarios, y preparar el sector ante la reforma de la OCM para el sector del vino.

En el marco de la ley 24/2003, de 10 de julio, de la Viña y el Vino, la presente ley define las diferentes figuras de calidad de los vinos, los distintos niveles de protección del origen y la calidad, y configura los órganos de gestión y los sistemas de control y certificación que garanticen la protección de los consumidores contra el uso engañoso y la prevención de los riesgos para la salud, priorizando la protección de los menores.

Ley 11/2007, de 26 de noviembre, reguladora del consejo genético, de protección de los derechos de las personas que se sometan a análisis genéticos y de los bancos de ADN humano en Andalucía. (BOJA núm. 246, de 17 de diciembre).

Desde la perspectiva competencial, la ley se apoya en el artículo 55.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, que atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva sobre organización de centros, servicios y establecimientos sanitarios; así como la investigación con fines terapéuticos, sin perjuicio de lo que establecen los artículos 149.1.16^a y 149.1.15^a de la CE. Por su parte, el artículo 55.2 le atribuye competencias, compartidas con el Estado, en materia de sanidad interior y, en particular, la ordenación, planificación, determinación, regulación y ejecución de los servicios y prestaciones sanitarias de carácter público en todos los niveles y para toda la población, así como la investigación científica en materia sanitaria.

En los últimos años, los frutos de la investigación en genética humana han supuesto un cambio trascendental en la comprensión de la causa de muchas enfermedades de base genética.

La ley tiene por objeto regular el derecho de los ciudadanos a recibir consejo genético para detectar y prevenir posibles enfermedades, así como las condiciones de realización de análisis genéticos con fines de asistencia sanitaria e investigación biomédica. Asimismo, la ley crea el Banco Público de ADN de Andalucía y establece el régimen jurídico de los bancos de ADN privados.

Ley 12/2007, de 26 de noviembre, de promoción de la igualdad de género en Andalucía. (BOJA núm. 247, de 18 de diciembre).

La Comunidad Autónoma de Andalucía asume en su nuevo Estatuto de Autonomía un claro compromiso en esa misma dirección, al afirmar en su artículo 10.2 que «la Comunidad Autónoma propiciará la efectiva igualdad del hombre y de la mujer andaluces, promoviendo la democracia paritaria y la plena incorporación de aquélla en la vida social, superando cualquier discriminación laboral, cultural, económica, política o social». Asimismo, el artículo 15 «garantiza la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en todos los ámbitos».

En este contexto, la ley para la promoción de la igualdad de género en Andalucía tiene como objetivo principal garantizar la vinculación de los poderes públicos al principio de igualdad en todos los ámbitos, lo que se traduce en una aplicación transversal de la igualdad de género.

Ley 13/2007, de 26 de noviembre, de medidas de prevención y protección integral contra la violencia de género. (BOJA núm. 247, de 18 de diciembre).

En línea con lo prescrito en numerosos Tratados y Declaraciones internacionales, en nuestro contexto constitucional interno se ha producido una evolución normativa notable desde la aprobación de la Ley orgánica 11/2003, de 29 de septiembre, de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros, y la Ley 27/2003, de 31 de julio, reguladora de la orden de protección para las víctimas de la violencia doméstica. Aunque, sin duda, el instrumento que cumple de forma más clara con las recomendaciones y directrices internacionales y de ámbito regional europeo es la Ley orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género.

En este marco legal se inscribe la ley andaluza que ahora se comenta, que se dicta en el marco de las competencias estatutarias reconocidas sobre la materia por el art. 73.2 del nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía. Si bien, con anterioridad, la Comunidad Autónoma de Andalucía ya había aprobado importantes iniciativas en este sentido.

Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del patrimonio histórico de Andalucía. (BOJA núm. 248, de 19 de diciembre).

La ley pretende afrontar la protección del patrimonio histórico desde un enfoque territorial mediante figuras de nueva creación como la zona patrimonial y la coordinación con la legislación urbanística. Mantiene la filosofía tutelar de la legislación precedente, centrada en la figura del catálogo general del patrimonio histórico de Andalucía, e incluso la estructura de la norma, aunque incorpora técnicas protectoras, como el «Inventario de bienes reconocidos del patrimonio histórico andaluz». La simplificación de procedimientos y el mayor detalle en la

tipificación de las infracciones son modificaciones basadas en la experiencia práctica que esta nueva ley asume y eleva a rango legal.

Ley 15/2007, de 3 de diciembre, por la que se modifica la Ley 4/1994, de 12 de abril, de creación de la Universidad Internacional de Andalucía. (BOJA núm. 248, de 19 de diciembre).

La UNIA contaba inicialmente con dos sedes permanentes: la sede Antonio Machado, en Baeza y la de Santa María de la Rábida, en Palos de la Frontera. También han venido funcionando las sedes de Sevilla y la de Málaga, que esta ley convierte ahora en sedes permanentes. La reforma incorpora también una serie de cambios en su estructura orgánica, suprimiendo los Patronatos de sedes y dejando un único Patronato.

Ley 16/2007, de 3 de diciembre, andaluza de la ciencia y el conocimiento. (BOJA núm. 250, de 21 de diciembre).

Esta ley se sustenta en tres ideas fundamentales. En primer lugar, que el conocimiento es un factor decisivo para mejorar el bienestar social y promover el progreso económico. En segundo lugar, que a los poderes públicos les corresponde un papel importante en la creación del sistema institucional adecuado para el avance de la sociedad del conocimiento, en colaboración con la sociedad civil. En tercer lugar, los canales de comunicación mutua entre este sistema institucional y la sociedad para que ésta se convierta en la receptora final de los resultados y pueda acceder a la vez al conocimiento.

Ley 17/2007, de 10 de diciembre, de Educación de Andalucía. (BOJA núm. 252, de 26 de diciembre).

La ley trata de promover nuevos objetivos educativos y disponer los medios para llevarlos a cabo. Según la memoria económica que acompañó al Proyecto de Ley, la aprobación de ésta ha de suponer un incremento en más de un 36% los presupuestos de educación no universitaria en el período 2008-2012, con una inversión adicional de 1.175 millones de euros. La memoria económica incide especialmente en la dotación de personal docente, aspecto en el que se prevé la incorporación de más de 15.000 profesionales durante el período 2008-2012.

Ley 18/2007, de 17 de diciembre, de la radio y televisión de titularidad autonómica gestionada por la Agencia Pública Empresarial de la Radio y Televisión de Andalucía (RTVA). (BOJA núm. 252, de 26 de diciembre).

El legislador andaluz ha creído oportuno modernizar el marco jurídico de la Empresa Pública de la Radio y Televisión de Andalucía para adaptarlo a la nueva realidad empresarial, tecnológica y económica en la que se desenvuelve. La Empresa Pública de la Radio y Televisión de Andalucía pasa a denominarse Agencia Pública Empresarial de la Radio y Televisión de Andalucía (RTVA), afianzándose Canal Sur Televisión y Canal Sur Radio como sus principales sociedades mercantiles filiales. Una cuestión polémica ha sido el sistema de designación del director general, que podrá ser elegido por mayoría simple si en las anteriores votaciones no se alcanza la mayoría de dos tercios o tres quintos. La ley ha contado para su aprobación sólo con los votos del PSOE.

Ley 19/2007, de 17 de diciembre, de designación de senadores y senadoras en representación de la Comunidad Autónoma de Andalucía. (BOJA núm. 252, de 26 de diciembre).

El nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía ha introducido (art. 106.17º) una importante novedad en esta materia, al permitir la designación de cualquier persona que ostente la condición política de andaluz como senador o senadora en representación de la Comunidad Autónoma, frente a la regulación anterior, que vinculaba la designación a la condición de diputado o diputada del Parlamento de Andalucía. Esta ley desarrolla esta previsión estatutaria. Por excepción, esta ley sí fue apoyada por el Grupo Popular.

Ley 20/2007, de 17 de diciembre, de creación del Consejo Andaluz de Concertación Local. (BOJA núm. 252, de 26 de diciembre).

Esta ley refunde en un único Consejo los actuales Consejo Andaluz de Municipios y Consejo Andaluz de Provincias, así como la Mesa de Concertación Local, creando un nuevo órgano con una composición y funcionamiento que le dote de mayor eficacia, constituyendo una Comisión Permanente dentro del mismo.

Ley 21/2007, de 18 de diciembre, del régimen jurídico y económico de los puertos de Andalucía. (BOJA núm. 253, de 27 de diciembre).

Andalucía es una de las Comunidades Autónomas de mayor litoral, con 812 kilómetros de costa. Cuenta actualmente con 88 instalaciones portuarias. Siete están declaradas de interés general, por lo que su titularidad y gestión corresponden al Estado, y 81 son de competencia autonómica. De ellos, 42 son puertos deportivos, 30 pesqueros y 9 comerciales. A ello habría que añadir los múltiples refugios repartidos a lo largo de los 871 kilómetros de la costa andaluza.

Los artículos 48, 56 y 64 del vigente Estatuto recogen el nuevo marco competencial en la materia. En primer lugar, dejando a un lado los puertos pesqueros cuya competencia se recoge en el artículo 48.4, el artículo 64 plasma la competencia autonómica exclusiva sobre los puertos de refugio, puertos deportivos y, en general, sobre los puertos que no tengan la calificación legal de interés general del Estado.

El nuevo marco estatutario ha aconsejado la aprobación de esta ley de puertos que regula el sistema portuario de Andalucía en su conjunto, en su triple vertiente, comercial, pesquera y deportiva.

La ley concibe dicho sistema diferenciando dos grupos de instalaciones: los puertos gestionados directamente por la administración y los puertos construidos y explotados en régimen de concesión administrativa, con participación de la inversión privada.

Ley 22/2007, de 18 de diciembre, de farmacia. (BOJA núm. 254, de 28 de diciembre).

El Estatuto de Autonomía para Andalucía establece en su artículo 55.1 la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de

ordenación farmacéutica, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 149.1.16ª de la Constitución. La ley que se comenta viene a desarrollar las bases de la ordenación de los servicios y establecimientos farmacéuticos y a regular los derechos y obligaciones que se derivan de la atención farmacéutica, para garantizar, tal y como dice la exposición de motivos «un acceso adecuado y de calidad a los medicamentos, fomentando su uso racional y propiciando la mejora de los niveles de salud para la colectividad».

Entre las novedades dignas de consignarse, la ley contempla una nueva visión de la práctica farmacéutica que busca el uso racional de los medicamentos mediante la atribución de nuevas funciones a los profesionales del sector en la orientación al paciente. Se trata de una medida que no ha estado exenta de polémica, siendo discutida por las corporaciones de profesionales de la medicina. Otro punto polémico se refiere a las restricciones para transmitir oficinas de farmacia (art. 47), cuestión que, junto a otros preceptos, ha sido objeto de recurso de inconstitucionalidad, suscrito por 50 diputados del Grupo Popular en el Congreso.

Otra de las novedades reseñables de la ley es la introducción de criterios de planificación de la distribución de las oficinas de farmacia que condicionan el régimen de autorización y funcionamiento de las oficinas y servicios farmacéuticos, introduciendo ciertos criterios de «servicio público», preestableciéndose su número y ubicación.

También se contempla y planifica *ex novo* el régimen obligatorio de los servicios farmacéuticos y botiquines en hospitales, distritos de atención primaria, centros sociosanitarios y en establecimientos penitenciarios. Igualmente, la ley establece los criterios generales para la prescripción de medicamentos y productos sanitarios a través del desarrollo de sistemas de información, de la existencia de comisiones de expertos para apoyar el trabajo de los prescriptores y de la elaboración de guías para una mejor prescripción. En este contexto destaca la utilización de la receta electrónica, que cuenta con una regulación específica en el Decreto 181/2007, de 19 de junio (*vid. infra*)

Ley 23/2007, de 18 de diciembre, por la que se crea la Agencia Tributaria de Andalucía y se aprueban medidas fiscales. (BOJA núm. 255, de 31 de diciembre).

El artículo 181.1 del nuevo Estatuto de Autonomía establece que la organización de la administración de la Comunidad Autónoma en materia tributaria adoptará la forma que mejor responda a los principios previstos con carácter general en la Constitución y en dicho Estatuto, velando especialmente por la aplicación efectiva de los recursos a su cargo y luchando contra el fraude fiscal. Con tal propósito, el artículo 181.2 dispone que por ley se creará una Agencia Tributaria a la que se encomendará la gestión, liquidación, recaudación e inspección de todos los tributos propios, así como, por delegación del Estado, de los tributos estatales totalmente cedidos a la Junta de Andalucía. De otro lado, de acuerdo con el citado artículo 181.2, podrá establecerse en relación con los impuestos cedidos un régimen de colaboración para su gestión compartida cuando así lo exija la naturaleza del tributo, a cuyo efecto se constituirá un consorcio con participación paritaria de la Administración tributaria estatal y la de la

Comunidad Autónoma. La presente ley viene a dar cumplimiento a lo dispuesto en las citadas previsiones estatutarias.

La Ley configura la Agencia Tributaria de Andalucía como agencia de régimen especial de las previstas en la Ley 9/2007 de la administración de la Junta de Andalucía, con la finalidad de ejercer en régimen de autonomía de gestión las actividades administrativas de aplicación de los tributos, de ejercicio de la potestad sancionadora en materia tributaria y de recaudación ejecutiva de los demás ingresos de derecho público. Dicho régimen especial se inspira en el previsto en la Ley 28/2006, de 18 de julio, de agencias estatales para la mejora de los servicios públicos.

Ley 24/2007, de 26 diciembre, de presupuestos de la Comunidad Autónoma. (BOJA, 31 diciembre 2007).

Proyectos de Ley

– *Reguladora de la mediación familiar en la Comunidad Autónoma de Andalucía* (05-11-2007)

– *Reguladora del acceso de los municipios andaluces al régimen de organización de los municipios de gran población* (13-11-2007)

Proposiciones de ley

Del Grupo Popular:

– *De igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en Andalucía* (26-02-2007)

– *Relativa a participación de las Corporaciones Locales en los ingresos de la Comunidad Autónoma (PICA)* (11-05-2007)

– *Relativa a medidas fiscales andaluzas en el impuesto sobre sucesiones y donaciones* (17-09-2007)

– *Relativa a modificación de la Ley 1/1986, de 2 de enero, electoral de Andalucía* (19-10-2007)

– *Relativa a inclusión social en Andalucía* (12-11-2007)

Del Grupo IULV-CA:

– *Del derecho a la vivienda en Andalucía* (02-10-2007)

– *De creación de la renta básica de ciudadanía en Andalucía* (09-11-2007)

Del Grupo Andalucista:

– *Relativa a modificación de la Ley Electoral de Andalucía* (26-03-2007)

– *Relativa a renta social básica en Andalucía* (25-10-2007)

Iniciativas legislativas populares y de los Ayuntamientos:

– *De modificación del Título III de la Ley Electoral de Andalucía.*

B) Actividad parlamentaria en general

Debates generales en el Pleno

– Debate sobre el estado de la Comunidad

El último debate sobre el estado de la Comunidad de la VII legislatura tuvo lugar en dos sesiones plenarias del Parlamento andaluz celebradas los días 27 y 28 de junio (Diario de Sesiones núms. 124 y 125). El debate vino precedido, como viene siendo habitual, de una comunicación oficial del Consejo de Gobierno para su celebración, adoptada formalmente el 19 de junio de 2007. Este tipo de debates generales, de los que Andalucía fue pionera y que desde la III legislatura tiene carácter anual en esta Comunidad Autónoma, significan siempre una oportunidad para que los distintos grupos parlamentarios analicen con una perspectiva global la situación de Andalucía, discutan los problemas más relevantes y, eventualmente, formulen acuerdos que se reflejan en las correspondientes resoluciones de la Cámara. Pero también es cierto que la práctica muestra que este tipo de debates suele derivar en la reproducción de polémicas que se enmarcan en la política general del Estado antes que en la propia Comunidad Autónoma, cuando no desembocan en discusiones de marcado corte preelectoral, especialmente en años finales de legislatura como en el que nos encontramos.

De hecho, en el texto del citado comunicado del Gobierno andaluz ya se subrayaban dos hitos especialmente relevantes que iban a presidir el desarrollo del debate sobre el estado de la Comunidad: la aprobación definitiva del nuevo Estatuto de Autonomía, de un lado, y, de otro, el hecho de encontrarnos al final de un curso parlamentario que, una vez concluido, dará paso a la nueva composición que resulte de las elecciones autonómicas convocadas para marzo de 2008. Tampoco hay que olvidar que el debate se enmarcaba en la celebración de una doble efeméride de honda significación política: el transcurso de treinta años desde las primeras elecciones democráticas celebradas el 15 de junio de 1977 y el vigésimo aniversario de la constitución del Parlamento de Andalucía.

La sesión del 27 de junio se inició con el discurso del presidente de la Junta de Andalucía, Sr. Chaves, que hizo un extenso recorrido por los logros alcanzados durante la legislatura que expiraba. El presidente dedicó gran parte de su alocución a consignar los datos exponenciales de la situación económica en Andalucía, destacando la consecución de lo que calificó de un objetivo largamente esperado: la superación del 75% de la renta media comunitaria al cabo de un prolongado período de crecimiento –de trece años consecutivos– por encima de la media de la UE. Asimismo destacó el impacto de este crecimiento en la creación de empleo, que ha colocado el diferencial de paro con España y la UE su mínimo histórico. Sin embargo, el presidente también señaló la necesidad de no perder la perspectiva de que la lucha contra el desempleo continúa siendo una prioridad para la sociedad andaluza. Para ello –según indicó– es imprescindible fortalecer tres aspectos esenciales: la formación de los recursos humanos, la presencia de las empresas andaluzas en los mercados internacionales y la incorporación de la I+D+i como factor clave para el incremento de la productividad.

En el terreno social, el presidente expresó su confianza en ampliar y mejorar

las prestaciones públicas en materia de educación, salud, cultura y, en general, en el conjunto de políticas sociales pues –según dijo– la protección de las personas dependientes y en general las medidas que garanticen la igualdad de oportunidades, son, además de un medio de hacer efectivos derechos fundamentales, una condición necesaria para mejorar la competitividad económica.

Como no podía ser de otro modo, el discurso presidencial estuvo cuajado de referencias al nuevo Estatuto de Autonomía, que, a juicio del presidente Chaves, supone un hito histórico para Andalucía que refuerza su papel en el conjunto del Estado y brinda nuevos instrumentos y posibilidades al autogobierno que es preciso desarrollar en sede parlamentaria. En este punto, el presidente desgranó el grueso paquete de proyectos legislativos enviado por el Gobierno a la mesa del Parlamento con la propuesta de tramitación urgente de importantes leyes en materia de igualdad, de educación e I+D+i, de administración autonómica y local o de patrimonio y gestión tributaria, muchas de las cuales vieron la luz en los meses de noviembre y diciembre. En este terreno del desarrollo estatutario el presidente hizo hincapié en la necesidad de llegar a nuevos consensos entre las principales fuerzas políticas. En este sentido, señaló algunos retos que, a su juicio, debían quedar al margen de la confrontación, entre los que destacó la lucha contra el cambio climático, el desarrollo y potenciación de las competencias locales, el diálogo institucional, la concertación social, la definitiva liquidación de la «deuda histórica», la profundización en el llamado «impulso democrático» en la Comunidad andaluza o la reforma y modernización de la administración autonómica.

A continuación tomó la palabra la portavoz del Grupo Popular, la Sra. Teófila Martínez Saiz, que comenzó tachando de autocomplaciente y «mitinero» el discurso presidencial. Los temas abordados por la Sra. Martínez, en un tono de crítica severa, se deslizaron por problemas de relevancia estatal, como el terrorismo o las concesiones al nacionalismo en la reforma del modelo de Estado. Respecto de la reforma del Estatuto andaluz, que ocupó buena parte de su discurso, la Sra. Martínez se apuntó para su Grupo parlamentario y para el Partido Popular el tanto del consenso en la reforma y el de haber «corregido» las dudas de inconstitucionalidad que –a juicio de la Sra. Portavoz– suscitaba el texto originariamente consensuado entre el Grupo Socialista y el Grupo Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía (IULV-CA).

En relación con los datos manejados por el presidente para exponer el crecimiento económico andaluz, la portavoz del Grupo Popular criticó que con ellos el Sr. Chaves quisiera construir sesgadamente una *second life* o realidad virtual para Andalucía, pues a juicio de la Sra. Martínez, se escogen unos datos favorables para esconder tras ellos una realidad diversa en la que el desempleo, el empleo en precario, la falta de tejido productivo, la especulación urbanística, el aumento de la presión fiscal o la falta de una apuesta decidida por las energías renovables siguen siendo –a juicio de la Sra. Martínez– problemas acuciantes.

A ello unió sus críticas sobre la preocupante evolución de problemas sociales, como el incremento de la inmigración y la falta de medios para su integración, el fracaso escolar o la insuficiencia y precariedad de la atención sanitaria. La Sra. Martínez finalizó su discurso con una vehemente petición al Sr. presi-

dente de que convocase elecciones autonómicas de forma inmediata y separada de las generales.

Tras los pertinentes turnos de réplica presidencial (que llegó a calificar la oposición popular como un ejemplo de «impotencia y esterilidad política») y contrarréplica de la portavoz del Grupo Popular, tomó la palabra la portavoz del Grupo Parlamentario IULV-CA, la Sra. Caballero Cubillo. Destacó sobremanera el tono crítico de su intervención hacia el Gobierno, pues no en vano el apoyo de IULV-CA ha sido expreso en materias tan importantes como la reforma estatutaria y el desarrollo legal de varios proyectos legislativos gubernamentales. En el desarrollo de su alocución, la Sra. Caballero echó en falta que el desarrollo económico no se hubiese acompañado de reformas sociales parangonables. Lamentó, así, la falta de atención a los problemas específicos de la juventud, la precariedad del empleo, la dificultad de acceso a la vivienda o las acentuadas desigualdades por razón del género. Tampoco paró mientes la portavoz en señalar la inexistencia de estructuras productivas sólidas y de tejido industrial que permitiese una mayor estabilidad y crecimiento del empleo y facilitase vías de inserción laboral de los grupos más desprotegidos, especialmente los inmigrantes.

En el plano de las reformas administrativas, reclamó un mayor control de las subvenciones públicas, de la gestión urbanística y del fraude fiscal. En otro orden de cosas resaltó la «falta de compromisos» en materia ambiental, representado por la amplia superación en Andalucía de los límites de inmisión señalados en el Protocolo de Kyoto, el incumplimiento del Plan de energías renovables y las insuficiencias de la política de depuración de aguas. Y finalizó llamando la atención sobre las carencias del sistema de servicios públicos y de prestaciones sociales en materias como la sanidad, la educación y los servicios sociales, mostrando especial preocupación por la escasa atención dedicada a los inmigrantes.

En su turno de intervención, la portavoz del Grupo Andalucista, la Sra. González Modino, centró su discurso en la reforma estatutaria, insuficiente y timorata a juicio de su grupo, haciendo hincapié en la alta abstención registrada en el referéndum de ratificación. Asimismo criticó lo que calificó de política de connivencia con el Gobierno central, que –a su juicio– suponía desconocer los intereses propios de la Comunidad Autónoma. El capítulo de infraestructuras y de ordenación territorial ocupó gran parte de su intervención, para recordar las críticas a la falta de previsiones específicas del POTA sobre grandes equipamientos y a la marginación de aspectos estructurales que redunden en el fortalecimiento de la intervención autonómica en la política urbanística y de vivienda.

El día 28 se reanudó el debate con la intervención del portavoz del Grupo Socialista, el Sr. Gracia Navarro, que coincidió con el presidente de la Junta de Andalucía en resaltar los datos y magnitudes económicas favorables para la Comunidad Autónoma, al tiempo que empleo duras expresiones para descalificar la actitud de la portavoz del Grupo Popular, que llegó a calificar de «cínica» y «frívola». Asimismo tuvo palabras de alabanza hacia el trabajo parlamentario, que ha incrementado notablemente su actividad de control y la legislativa a finales de esta legislatura y que, a juicio del Sr. Gracia, ha permitido a esta institución recuperar su centralidad en la vida política de la Comunidad Autónoma.

El debate finalizó con la presentación y votación de las propuestas de resolución a cargo de los distintos grupos parlamentarios. Se presentaron un total de 138: 35 del Grupo socialista, 35 del Grupo Popular, 35 de IULV-CA y 33 del Grupo Andalucista. De ellas, 51 fueron aprobadas (ocho de ellas por unanimidad), entre las que estaban comprendidas las 35 propuestas del Grupo Socialista junto a siete de IULV-CA y nueve del Grupo Andalucista. Todas las propuestas formuladas por el Grupo Popular fueron rechazadas.

– *Debate sobre el desarrollo del Estatuto de Autonomía para Andalucía.*

– *Debate acerca de las repercusiones para Andalucía del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2008 (proponentes: Grupos parlamentarios Socialista e IULV-CA.*

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; ello aparte, lógicamente, de los temas principales –Leyes, Debate General– que ya hemos referido. Dividimos estas iniciativas en tres grandes grupos para facilitar la apreciación de las cuestiones que interesaron especialmente a cada grupo parlamentario:

A) Cuestiones políticas e institucionales

– *del Grupo Parlamentario Socialista:* pacto local en el desarrollo del Estatuto de Autonomía.

– *del Grupo Parlamentario Popular de Andalucía:* reprobación de las declaraciones del viceprimer secretario y portavoz del PSC (Partido de los Socialistas de Cataluña); regularización de viviendas en Marbella; Andalucía primera Comunidad Autónoma en inversiones en PGE 2008 y liquidación deuda histórica; reprobación a la ministra de Fomento; reprobación de los titulares de las Consejerías de Gobernación y Presidencia; convocatoria de elecciones separadas andaluzas; sentencia Tribunal Constitucional y liquidación de la deuda histórica; condena y lucha contra el terrorismo.

– *del Grupo Parlamentario Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía:* himno de Andalucía; celebración de las elecciones autonómicas al Parlamento de Andalucía en solitario; aplicación de todos los programas abiertos para la recuperación de la memoria histórica; por una verdadera Ley de memoria histórica y por la aplicación en Andalucía de todos los programas abiertos para la recuperación de la memoria histórica; cuantificación y pago de la deuda histórica del Estado con Andalucía.

– *del Grupo Parlamentario Andalucista:* Plan Andaluz de Reformas Estructurales; reprobación de las declaraciones del eurodiputado del Partido Popular Alejo Vidal Cuadras en referencia a la figura de Blas Infante; nueva etapa para el desarrollo del municipalismo en Andalucía.

– *todos los Grupos*: insultos de Vidal-Quadras a Blas Infante (con la excepción del Grupo Popular de Andalucía); unidad frente al terrorismo (con la excepción de los Grupos Popular de Andalucía y Andalucista);

B) *Derechos, deberes, libertades ciudadanas*

– *del Grupo Parlamentario Socialista*: nuevo Reglamento de asistencia jurídica gratuita; atención a la población andaluza dependiente; apoyo a la implantación de la asignatura de educación para la ciudadanía y los derechos humanos; impulso de la accesibilidad en comunicación y derecho al uso de la lengua de signos española por parte de personas sordas en Andalucía; las mujeres en el sector agrario; medidas de protección para motoristas en la red autonómica de carreteras; corresponsabilidad de hombres y mujeres; violencia de género en la juventud;

– *del Grupo Parlamentario Popular de Andalucía*: mejora de las infraestructuras judiciales de Andalucía; refuerzo de los medios de salvamento marítimo litoral andaluz-estrecho de Gibraltar; calendario y contenidos básicos de la asignatura de educación para la ciudadanía y los derechos humanos; propuesta de nueva ordenación de las urgencias hospitalarias; plan de protección para las víctimas de violencia de género en Andalucía; seguridad ciudadana y policías locales; listas de espera en sanidad.

C) *Servicios públicos, actividades, gestión de los recursos*

– *del Grupo Parlamentario Socialista*: desarrollo de la Ley General de Educación de Andalucía; mejora del transporte de mercancías; medidas de sensibilización y concienciación en seguridad vial dirigidas especialmente a los jóvenes; ayuda agroambiental específica para el castañar; apoyo a la feria de muestras de Granada; plan integral de actuaciones que atienda la situación estructural y coyuntural que atraviesa la ganadería andaluza; fomento del parto natural; impulso de la atención integral de la fibromialgia y la fatiga crónica; envejecimiento activo; programas y medidas de impulso a las universidades andaluzas; medidas para la mejora de la calidad del agua para el consumo potable; conexiones exteriores de la red viaria de Andalucía; medidas para la finalización de los asentamientos agrarios previstos en la Ley de Reforma Agraria; 2007, año de la ciencia; defensa del campo andaluz; apoyo al sector fresero onubense; colaboración en la financiación del Palacio del Sur, en Córdoba; endometriosis; cierre de la empresa Delphi Automotive System España SL en Puerto Real (Cádiz); fortalecimiento del sector hortofrutícola de Andalucía; facilitación del acceso a enseñanzas post obligatorias.

– *del Grupo Parlamentario Popular de Andalucía*: inspección de la seguridad del AVE Córdoba-Málaga; compromisos hospitalarios y de conexión aérea de la Junta de Andalucía con Almería; deducciones fiscales en el Impuesto de la Renta de las Personas Físicas; medidas de apoyo financiero a afectados por la crisis de las empresas de inversión en bienes tangibles de AFINSA y Forum Filatélico; publicidad institucional engañosa y partidista; pago de deudas de los ayuntamientos; plan de emergencia para la recuperación productiva del sector del rumiante andaluz; refuerzo de los medios policiales en Andalucía; creación de

un fondo para atender situaciones de impago de hipotecas; ordenación del territorio y urbanismo; medidas sobre vivienda protegida; autovía Cádiz-Huelva; medidas fiscales de apoyo a la familia en materia del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones; cierre de la factoría Delphi de Puerto Real (Cádiz); apoyo al sector vitivinícola andaluz; contaminación en la Bahía de Algeciras; Plan Director de Extinción de Incendios en la provincia de Sevilla; apoyo a la adquisición de vivienda.

– *del Grupo Parlamentario Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía*: seguridad de la flota pesquera andaluza; viviendas vacías en Andalucía; impacto de la evolución del mercado hipotecario de la vivienda en las familias andaluzas; actuaciones para medidas y servicios de apoyo a las familias en Andalucía; rehabilitación del Trapiche de Guadaiza de San Pedro de Alcántara (Málaga) y su declaración como bien de interés cultural; adecuación de la Escuela Oficial de Idiomas (EOI) del municipio de Marbella (Málaga); parada del AVE en Villanueva de Córdoba; retirada del proyecto de construcción de una terminal de almacenamiento y distribución de combustible en la Isla Verde, y sobre la adopción de medidas de protección integral de la Bahía de Algeciras; situación de la empresa Delphi de Puerto Real (Cádiz); asunción de las competencias en materia ferroviaria contempladas en el Estatuto de Andalucía; cláusulas sociales en la contratación y subvención pública.

– *del Grupo Parlamentario Andalucista*: apoyo a los trabajadores de Delphi en Puerto Real.

– *todos los Grupos*: diversas actuaciones acerca de la situación del Sahara Occidental (con la excepción del Grupo Socialista); situación de la empresa de Delphi de Puerto Real (Cádiz).

Interpelaciones

– *del Grupo Parlamentario Popular de Andalucía*: Relativas a violencia de género; violencia en centros sanitarios; materia tributaria de la Comunidad Autónoma Andaluza; consumo; siniestralidad y salud laboral; prevención y calidad ambiental; materia educativa; ordenación del territorio y urbanismo; personal sanitario; recursos hídricos; defensa del campo andaluz; convivencia escolar; función pública; industria; financiación autonómica; situación de las personas sin techo en Andalucía; seguridad y salud laboral; fomento de la artesanía en Andalucía; políticas de comercio interior en la Comunidad Autónoma Andaluza.

– *del Grupo Parlamentario Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía*: Relativas a política a desarrollar en materia de energía; establecimiento de una renta básica que posibilite la inclusión social en Andalucía; planificación urbanística en aplicación del POTA; acceso a la vivienda; política industrial del Gobierno andaluz; igualdad y bienestar social en la aplicación y desarrollo en Andalucía de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las persona en situación de dependencia.

Mociones

– *del Grupo Parlamentario Popular de Andalucía*: Relativas a violencia de género; materia tributaria; materia educativa; ordenación del territorio y urbanismo; prevención y calidad ambiental; personal sanitario; función pública; financiación autonómica; seguridad y salud laboral.

– *del Grupo Parlamentario Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía*: Relativas a establecimiento de una renta básica que posibilite la inclusión social; política industrial del Gobierno andaluz; igualdad y bienestar social en la aplicación y desarrollo en Andalucía de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia.

Comparecencias ante el Pleno

Se produjeron durante el año 139 solicitudes de comparecencia ante el Pleno, 15 de las cuales fueron del Consejo de Gobierno y el resto de los demás titulares de Consejerías.

Las solicitudes de comparecencia del Gobierno tenían por objeto: Plan Andaluz de Sostenibilidad Energética; Plan Estratégico de la Cultura en Andalucía; naufragio del barco pesquero «Nueva Pepita Aurora» y las actuaciones emprendidas por la Consejería de Agricultura y Pesca al efecto; inicio del curso escolar 2007-2008; resultados de la reforma de la OCM de Frutas y Hortalizas y de su repercusión para Andalucía; Programa de Mitigación, incluido en el Plan Andaluz de Acción por el Clima 2007-2012, recientemente aprobado por el Consejo de Gobierno; Plan General de Ordenación Urbana de Marbella; II Plan Integral de Oncología de Andalucía; asignación de los Fondos Europeos en Andalucía, en el Marco 2007-2013; actuaciones preventivas llevadas a cabo por el Comité Ejecutivo para el control, evaluación y seguimiento en nuestra Comunidad Autónoma de la gripe aviar, constituido a ese efecto en octubre de 2005; medidas para la aplicación en Andalucía de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia; Decreto por el que se adoptan medidas para la promoción de la cultura de paz y la mejora de la convivencia en los centros educativos sostenidos con fondos públicos; creación de la Dirección General de Asistencia Jurídica a las Víctimas de Violencia; los objetivos estratégicos, la estructura y el presupuesto del Plan Andalucía Sociedad de la Información 2007-2010.

Preguntas al Gobierno

Preguntas escritas al Gobierno: 3119; preguntas orales en Comisión: 467; preguntas orales en Pleno: 533

Gobierno

Ejercicio de las competencias

En cuanto al ejercicio de la potestad reglamentaria, el año 2007 puede caracterizarse por una disminución de disposiciones relevantes respecto a ejercicios precedentes, no llegando a la treintena las que deben ser destacadas. Curiosamente, una cifra casi equivalente al número de leyes aprobadas. Este dato no permite deducir ninguna conclusión clara, pues si bien, por una parte, podría pensarse en una cierta inactividad simplemente por pura comparación con lo que ha venido siendo la media habitual de reglamentos aprobados durante cada ejercicio (aproximadamente el doble), también hay que considerar que a estas alturas del desarrollo del ordenamiento jurídico andaluz los vacíos normativos cada vez sean mas escasos, amén de que este año 2007, en cuyos comienzos fue aprobado el Estatuto, haya sido más propicio para volcar la actividad en la producción de leyes que en la de reglamentos.

A diferencia de lo que ha venido siendo la tónica de la práctica totalidad de los ejercicios anteriores, en el presente resulta llamativa la reducción de normas organizatorias.

Por excepción, puede citarse la aprobación de los Estatutos de la Agencia de Defensa de la Competencia por el Decreto 289/2007, entidad creada por la Ley 6/2007 de 26 de junio a la que nos hemos referido *supra*. También dentro del sector de la *economía*, aunque vinculado a la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa, es el Decreto 26/2007 que aprueba los Estatutos de la Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía, entidad de Derecho Público, heredera del Instituto de Fomento de Andalucía, llamada a ejecutar las políticas de desarrollo económico y apoyo a las empresas andaluzas.

El *urbanismo* ofrece dos disposiciones, también de carácter estructural. Por una parte, el Decreto 220/2006 regula el ejercicio de las competencias internas en materia de ordenación del territorio y urbanismo, presentando como principal novedad la creación de la Comisión Interdepartamental de Valoración Territorial y Urbanística, órgano consultivo que habrá de dictaminar en asuntos de trascendencia (crecimientos de usos residenciales y turísticos superiores a los límites previstos, proyectos con incidencias supramunicipal: puertos, aeropuertos, campos de golf, etc.). De otro lado, el Decreto 255/2007, crea el Comisionado para la Costa del Sol Occidental, órgano adscrito a la Consejería de Presidencia, diseñado esencialmente como un órgano de colaboración con los sectores público y privado y para la tutela del cumplimiento de la legalidad urbanística.

En materia de *vivienda*, el Decreto 237/2007 pretende regularizar la situación de los ocupantes sin título de viviendas de promoción pública de la Junta de Andalucía e incentivar la adquisición de las de acceso diferido a la propiedad que se hallaren pendientes de amortización; para ello contempla diversas medidas de fomento.

En cuanto a la competencia sobre *transporte*, el Decreto 151/2007 acuerda la formulación del Plan de Infraestructuras para la sostenibilidad del Transporte en

Andalucía 2007-2013 (PISTA), ello con la finalidad fundamental de compatibilizar los sistemas de comunicaciones con criterios de sostenibilidad ambiental, especialmente en lo relativo a la emisión de gases de efecto invernadero.

El sector de la *agricultura* ofrece tres disposiciones de objeto diverso. El Decreto 5/2007 constituye el reglamento ejecutivo de la Ley 1/2005, que reguló las organizaciones interprofesionales agroalimentarias, definidas como foros paritarios, abiertos y de participación voluntaria para la mejora de la transparencia de los mercados y la promoción y la calidad de los productos, entre otros fines de interés para el sector. Por su parte, el Decreto 38/2007 reestructura el Fondo Andaluz de Garantía Agraria (FAGA) y lo adapta a los cambios introducidos en la Política Agraria Común para el período 2007-2013. Por último, y con el fin de reforzar los controles sobre los productos de consumo acreditados con la marca «Calidad Certificada» (creada en 2001) se dicta el Decreto 229/2007. Actualmente, hay en Andalucía 315 empresas adscritas al sistema y son 1200 productos los que llevan esta marca en su etiqueta.

En materia de *comercio*, se aprueba el PAOC 2007-2010 –Plan Andaluz de Orientación Comercial– (Decreto 208/2007) que establece, como medida más destacable, nuevos criterios de valoración de las solicitudes de licencias de grandes establecimientos en la Comunidad Autónoma. El Plan define en su mapa comercial 34 unidades territoriales de estudio para las superficies comerciales de alimentación y 9 para los establecimientos especializados, todo ello en conjunción con las previsiones del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA). Por otra parte, el Decreto 209/2007 aprueba el Plan Integral para el Fomento de la Artesanía en Andalucía, cuyo objeto es –en línea con lo previsto en su Ley de Artesanía de Andalucía– promover el desarrollo y la modernización de las empresas del sector mediante distintos programas de ayudas.

En el ámbito del *medio ambiente*, hay que reseñar la aprobación del Plan Andaluz de Caza (2007-2016), así como la modificación del Reglamento de Ordenación de la Caza (Decreto 232/2007). Asimismo, dentro del amplio ramo medioambiental, es obligado dejar constancia del Decreto 24/2007 por el que se declara el Espacio Natural de Sierra Nevada y se regulan sus órganos de gestión, así como los del Espacio Natural de Doñana. Respecto a Sierra Nevada, la declaración supone la gestión unificada e integral de los hasta ahora Parque Nacional y Parque Natural, incorporando así el mismo modelo organizativo aplicado anteriormente al Espacio Natural de Doñana. La disposición trae causa del traspaso a la Junta de Andalucía de las competencias sobre Parques Nacionales. De otra parte, el Decreto 262/2007 aprueba el PRUG del Parque Natural del Estrecho y modifica el PORN del Frente Litoral de Algeciras– Tarifa.

En materia de *empleo* el Decreto 58/2007 actualiza otro anterior de 2005 y prevé destinar 60 millones de euros durante 2007 para incentivar la contratación indefinida y otras medidas de apoyo al empleo de minusválidos.

En el área de *salud* se registran tres disposiciones. Una de ellas ordena los servicios de atención primaria de salud (Decreto 197/2007), implantando para todos los centros de salud de la Comunidad Autónoma el modelo denominado «unidad de gestión clínica», basado en la autonomía de los profesionales para la toma

de decisiones, la administración de recursos y la planificación asistencial. De otra parte, en ejercicio de las competencias de desarrollo de la Ley Estatal 28/2005 de medidas sanitarias frente al tabaquismo, el Decreto 285/2007 regula la actividad inspectora y sancionadora en materia de consumo, venta, suministro y publicidad de los productos del tabaco. Por último, el Decreto 181/2007 regula la receta médica electrónica mediante la cual se trata de evitar que los pacientes crónicos tengan que acudir al médico sólo para obtener las recetas de continuación de sus tratamientos.

El ramo de *educación* también ofrece tres disposiciones dignas de mención. El Decreto 53/2007 regula los criterios y el procedimiento de admisión del alumnado en los centros docentes públicos y en los privados concertados, a excepción de los centros universitarios; establece una nueva baremación. Por su parte, el Decreto 19/ 2007 es bien significativo del lamentable estado de cosas al que ha llegado el orden y la disciplina en los centros escolares. Trata de implantar una serie de medidas, preventivas y correctivas, para paliar la dificultad de convivencia que actualmente padecen muchos centros, incluida la asistencia psicológica y jurídica gratuita al profesorado que sufra agresiones en el desarrollo de sus funciones. La norma denomina estas medidas como de «Cultura y Paz y la Mejora de la Convivencia». En otro orden de cosas, desde la Consejería de Innovación (aunque incardinables en este apartado referido a la educación) se adoptan medidas en relación con el uso de Internet y las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) por parte de los menores de edad. La norma (Decreto 25/2007) contempla medidas de fomento, pero también de seguridad y prevención de riesgos.

En materia de *universidades*, es destacable el Decreto 86/2007 por el que se aprueba el Plan Andaluz de Investigación, Desarrollo e Innovación (2007-2013), si bien el Plan, por su carácter integral, excede del ámbito universitario ya que abarca otros organismos de investigación y las empresas. En suma, el plan, que sustituye a anteriores instrumentos, aúna de forma integral la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación. Se prevé una inversión global superior a los 25.400 millones de euros. También debe dejarse constancia del Decreto 207/2007 de 17 de julio, que actualiza el catálogo de enseñanzas universitarias conducentes a la expedición de títulos oficiales por las Universidades Públicas de Andalucía. Asimismo, fija los precios públicos y tasas a satisfacer por la prestación de servicios académicos y administrativos universitarios para el curso 2007/2008.

El ámbito de los *asuntos sociales* presenta dos disposiciones de interés. Una de ellas amplía el Plan de Medidas de Apoyo a las Familias Andaluzas, vigente desde 2002, ampliando las inversiones a realizar y el elenco de prestaciones a cubrir (Decreto 100/2007). La segunda (Decreto 168/2007) establece el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones, ello en el marco de la Ley estatal sobre dependencia y del nuevo sistema para la autonomía y atención a la dependencia en Andalucía. El horizonte temporal del Sistema se sitúa en el 2015. Para este primer año de 2007 se trata de atender a las personas consideradas de «gran dependencia».

El sector de *espectáculos*, ofrece, por una parte, el Decreto 195/2007 que actualiza los requisitos exigibles para obtener las autorizaciones para el ejercicio

de las actividades comprendidas en el ámbito de la norma (seguro de responsabilidad civil, condiciones de seguridad, higiene, protección contra incendios, etc.). La norma deja a salvo no pocas actividades, que habrán de regirse por su propia normativa (así, espectáculos taurinos, caza,...). De otro lado, el Decreto 258/2007 modifica puntualmente el Reglamento de admisión en establecimientos de espectáculos públicos, concretando los locales que obligatoriamente han de contar con servicio de vigilancia, en función del tipo de local (discotecas, salas de fiesta, *pubs* y bares con música) y de su aforo.

Por último, en materia de *turismo* es reseñable el Decreto 261/2007 por el que se aprueba el Plan General del Turismo Sostenible en Andalucía 2008-2011, que sustituye a la planificación vigente desde 2003. El plan comprende ocho programas y 40 medidas, previéndose una inversión pública de 827,6 millones de euros.

Conflictividad

Las controversias planteadas ante el Tribunal Constitucional en año 2007 fueron las siguientes:

Promovidas contra normas de la Junta de Andalucía

– Recurso de inconstitucionalidad número 5120-2007, promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura contra los artículos 43, 50.1.a), 50.2 y 51 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. BOJA 145, de 24 de julio.

– Recurso de Inconstitucionalidad interpuesto el día 20 de junio de 2007 por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Valenciana contra el apartado 2º de la Disposición Adicional 3ª de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. Recayó Auto del Pleno del TC núm. 329/2007 de 12 de julio por el que no se admite a trámite el recurso.

Desistimientos ante el Tribunal Constitucional

– Auto del Tribunal Constitucional, de 27 de febrero de 2007, por el que se acuerda tener por desistido al Abogado del Estado del recurso de inconstitucionalidad núm. 2102-2004, planteado en relación con los artículos 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63 y 64 de la Ley del Parlamento de Andalucía 18/2003, de 29 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas, declarando extinguido el proceso y acordando el archivo de las actuaciones. El recurso fue admitido a trámite por providencia de 27 de abril de 2004. BOJA núm. 61, de 27 de marzo.

– Auto del Pleno del Tribunal Constitucional, de 12 de septiembre de 2007, por la que se acuerda extinguido el conflicto positivo de competencia núm. 3933-2003, promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía en relación con la Orden de 13 de marzo de 2003, del Ministerio de Economía, por la que se autoriza la modificación de los Estatutos y el Reglamento del procedimiento para la designación de los órganos de gobierno de la entidad Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Córdoba, admitido a trámite por providencia de 15 de julio de 2007. BOJA núm. 194, de 2 de octubre.

– Auto del Pleno del Tribunal Constitucional, de 6 de noviembre de 2007, por

el que se acuerda tener por desistida a la representación de la Junta de Andalucía del conflicto positivo de competencia núm. 3175-2003, promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía en relación con los arts. 7 y 8 de la Orden de 20 de enero de 2003, del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, por la que se regula el ejercicio de la actividad pesquera con arte de almadraba y la concesión de las licencias, declarando extinguido el proceso que fue admitido a trámite por providencia de 3 de de junio de 2003. BOJA núm. 249, de 20 de diciembre.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total diputados: 109

Composición durante todo el ejercicio de 2007:

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 Empresa: Francisco Vallejo Serrano

Obras Públicas y Transportes: Concepción Gutiérrez del Castillo

Empleo: Antonio Fernández García

Turismo, Comercio y Deporte: Sergio Moreno Monrové

Agricultura y Pesca: Isaías Pérez Saldaña

Salud: María Jesús Montero Cuadrado

Educación: 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

El 13 de febrero de 2007, fecha de la toma de posesión, se produjo el cambio del titular de la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa. Sergio Moreno Monrové, que era viceconsejero en este mismo departamento, sustituyó al consejero antecesor Paulino Plata Cánovas, que cesó para presentarse como candidato del PSOE a la Alcaldía de Marbella, no logrando el objetivo como ya señalamos *supra*.

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

No se han producido

Reformas del Reglamento del Parlamento

El pleno del Parlamento aprobó la reforma del reglamento propuesta por el Comité de Lenguaje no sexista, siguiendo así la Recomendación (90) 4 del Consejo de Europa de 21 de febrero de 1990 sobre el uso del lenguaje no sexista en los textos jurídicos. El texto fue publicado en el BOJA núm. 242, de 11 de diciembre como Resolución de 22 de noviembre de 2007 de la Presidencia del Parlamento de Andalucía.

El Reglamento de la Cámara debe ser modificado necesariamente para adaptarse a algunas innovaciones del nuevo Estatuto de Autonomía. Así, para la tramitación de Decretos-leyes, designación de senadores (que ya puede recaer en personas que no tengan la condición de parlamentario andaluz), suscripción de convenios con otras Comunidades (art. 226 Estatuto), Memoria Anual a presentar por el Tribunal Superior de Justicia y alguna otra regulación más. Tales reformas han quedado diferidas a la próxima legislatura, tras las elecciones del próximo 9 de marzo de 2008.

Consejo Consultivo de Andalucía

Han sido solicitados al Consejo 799 dictámenes, cifra que marca el máximo histórico de solicitudes, al superar la del año precedente que ascendió a 784 y que también había marcado el máximo. Fueron admitidos a trámite 777. El número de dictámenes emitidos ha sido de 702, la cifra más alta desde la creación del Consejo en 1994. De entre ellos, el número de dictámenes favorables también marca el máximo histórico, con el 84,33%, los desfavorables ascendieron a 81 (11,54%); y 29 expedientes fueron devueltos. De los dictámenes emitidos, 211 corresponden a

solicitudes formuladas por entidades locales, o sea un 30%, porcentaje idéntico al del año anterior y que puede considerarse como bajo, lo cual no es positivo, dicho sea en términos abstractos.

Merece ser destacado el Dictamen facultativo emitido por el Consejo Consultivo (núm. 90/2007 de 27 de febrero) a petición de la Consejería de Salud relativo al caso de Doña Inmaculada Echevarría quien solicitó se le retirase el respirador artificial del que dependía para vivir, a causa de una distrofia muscular progresiva que la tenía inmovilizada desde hacía treinta años, los últimos diez en el Hospital de San Rafael (Granada). La Comisión Permanente consideró ajustada a derecho la petición y, por tanto, la desconexión del aparato, conclusión que contó con un voto particular en contra. La oposición del citado hospital a aplicar tal solución, por razones éticas, obligó al traslado de la enferma al de San Juan de Dios, dependiente del Servicio Andaluz de Salud, donde tuvo lugar el desenlace, el día 14 de marzo de 2007.

El desglose por asuntos principales es el siguiente: 17 dictámenes sobre Anteproyectos de Ley – cifra importante– y 44 Proyectos de disposiciones reglamentarias. Han sido 5 las consultas facultativas. Al igual que ocurrió en los dos últimos años no se ha producido ningún dictamen sobre recurso de inconstitucionalidad, ni tampoco sobre conflicto de competencia, lo que está en sintonía con el entendimiento habido durante la legislatura entre las instancias autonómicas y las centrales del Estado.

En cuanto a los asuntos administrativos ordinarios han sido 92 los dictámenes relativos a revisiones de oficio (13,11% sobre el total de los emitidos) cifra altísima, más del doble del ejercicio anterior, y que no es nada halagüeña dado el carácter excepcional que es consustancial a ese procedimiento, por obvias razones de seguridad jurídica. 61 han sido los dictámenes en materia de contratación; 69 los relativos a alteraciones de planes urbanísticos afectantes a zonas verdes, espacios libres, dotaciones y equipamientos; y 2 se han emitido sobre recursos extraordinarios de revisión, lo cual es absolutamente infrecuente en la historia de la actividad del Consejo. Es llamativo el mantenimiento del alto número de dictámenes emitidos sobre responsabilidad patrimonial de la administración, que se disparó al alza en el año anterior. En 2007 se emitieron cuatro más, o sea, 412 (58,69%), correspondiendo 339 de ellos a asuntos procedentes de las distintas Consejerías y 73 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 534. Hay una diferencia, pues, respecto del número de dictámenes emitidos de 168, aunque de esta cifra de incumplimientos deben descontarse los asuntos referidos a anteproyectos de ley y proyectos de disposiciones reglamentarias (61 en total) lo cual reduce la cifra anterior a 107, número éste que aunque mejor que el de otros ejercicios siempre será alto teniendo en cuenta que se trata del incumplimiento de un deber legal, de suma importancia, a nuestro juicio. De las referidas 534 comunicaciones producidas tras los dictámenes se deduce que 496 resoluciones fueron dictadas «de conformidad» con el dictamen, y que fueron 38 aquellas en que el Consejo fue sólo «oído».

Cámara de Cuentas

En el mes de marzo fue presentada la Memoria de Actividades de la Cámara de Cuentas referida al ejercicio de 2006 y el Plan de Actuaciones para 2007. Asimismo, fue presentado el informe anual relativo a la Fiscalización de la Cuenta General, Contratación Administrativa y Fondo de Compensación Interterritorial correspondiente al ejercicio de 2005.

También elaboró la Cámara otros Informes especiales de fiscalización; así los referidos a la Universidad de Málaga (ejercicio 2003), Universidad de Sevilla (ejercicio 2003), y de fiscalización horizontal sobre medio ambiente en determinados ayuntamientos. Según el informe relativo a la fiscalización de la rendición de cuentas (2005) de Diputaciones y Ayuntamientos de más de 50.000 habitantes, la deuda alcanzó los 2.013,7 millones de euros, siendo el más deficitario el Ayuntamiento de Huelva y el más saneado Dos Hermanas (Sevilla).

Defensor del Pueblo Andaluz

El 31 de mayo de 2007, el Defensor presentó a la Presidencia del Parlamento el Informe Anual correspondiente a la gestión realizada durante 2006. El número de quejas ascendió a 5510, un 5 por 100 más que el año anterior. Las reclamaciones versaron sobre vivienda (409), urbanismo (260), obras públicas (59), personal del sector público (609), educación (609), medio ambiente (480), salud (430), prisiones (342), menores (321), inmigrantes (245).

Como viene siendo habitual, la Institución ha elaborado importantes Informes especiales. En esta ocasión han versado sobre los menores con trastornos de conducta y la defensa del menor en Andalucía durante el año 2006. Asimismo, es destacable el Informe especial relativo a la situación de las personas mayores dependientes.

Rasgos generales

En el año 2007, año final de la VI legislatura autonómica y octavo de andadura del Gobierno de coalición PSOE-PAR, la actividad institucional en la Comunidad Autónoma se ha centrado en la recepción de la reforma del Estatuto de Autonomía (realmente, un incontrovertido, pragmático y altamente respaldado nuevo texto) y en el proceso electoral autonómico, que en poco ha transformado el panorama institucional aragonés al haberse reeditado, ya por tercera vez, el pacto de gobierno socialista-aragonés. Las elecciones resultaron también en un mantenimiento generalizado del *statu quo* en las entidades locales aragonesas, de modo que el PSOE refuerza su hegemonía, gracias a sus alianzas puntuales con todos los demás partidos en instituciones locales (diputaciones provinciales y consejos comarcales) y a pesar del estrechamiento de distancias con el PP en las capitales de provincia.

Como es propio de un fin de legislatura, ha concluido el calendario legislativo, habiéndose aprobado pocas leyes, de las que sólo la mitad pueden ser calificadas de sustanciales. Otros proyectos legislativos de mayor entidad (sobre todo, el de urbanismo y el de ordenación del territorio) han quedado en espera de un nuevo momento parlamentario, aunque sí cabe destacar en el ámbito de la producción normativa el estreno de la nueva posibilidad estatutaria de la figura del Decreto-ley. En efecto, se ha ensayado esta habilitación resultando en la promulgación de una genuina norma de urgencia (para paliar el desbordamiento del Ebro) cuyos efectos prácticos (las indemnizaciones) se hicieron esperar varios meses, paradójicamente. Por su parte, el segundo Decreto-ley (para la adaptar el ordenamiento urbanístico aragonés a la nueva Ley de suelo) trajo consigo una breve polémica en torno al alcance de la intervención autonómica en el ámbito municipal –zaragozano– de potestades urbanísticas, tratándose en realidad de una genuina reforma de la legislación urbanística que trasciende a una mera adaptación de urgencia.

En general, se puede afirmar que la Comunidad Autónoma es un producto suficientemente maduro en el contexto del Estado autonómico, como lo demuestra la normalidad de sus relaciones institucionales: ya se ha cerrado el cronograma de transferencias de competencias resultante del Estatuto de 1982 (Administración de justicia); la actividad cooperativa, bilateral y multilateral, en todos los niveles institucionales de la Comunidad es intensa; la suma de normas de derecho propio forma ya un sistema articulado, que ha permitido incluso al Tribunal Superior de Justicia estrenarse en su función casacional de derecho público... Lógicamente, el panorama institucional no está exento de disfunciones y problemas,

pudiéndose señalar *grosso modo* el déficit de infraestructuras viarias como la cuestión fundamental de la Comunidad, cuestión que por sí sola no puede resolver.

En general, es el capítulo de lo hidráulico el que sigue generando cierta desazón en la Comunidad, debido a las demoras e incertidumbres que penden sobre las infraestructuras largamente reivindicadas por y en Aragón. A pesar de los avances sobre el papel, el bajo ritmo de ejecución de las principales obras del Pacto del Agua llegó a provocar un efímero incidente entre el consejero de Agricultura, y la ministra de Medio Ambiente, saldado cortésmente por su protagonista autonómico. Las cuestiones hidráulicas han estado bien presentes en la arena jurisdiccional constitucional tras las elecciones de mayo: la fallida (pero en la práctica exitosa) impugnación de la reforma del Estatuto valenciano, y la sorpresiva impugnación riojana de la recién estrenada reforma aragonesa. Asimismo, no se han verificado avances sustanciales en el resto de puntos de fricción institucional que la Comunidad aragonesa mantiene con la catalana (la retención de las piezas de arte sacro de las parroquias del Aragón oriental y el bloqueo al funcionamiento del Patronato del Archivo de la Corona de Aragón, precisamente constituido este año) y con el Estado (la reclamación de la «deuda por las mermas tributarias»).

En clave estrictamente interna, es digno de reseña el preocupante aumento del número y dimensión presupuestaria de las empresas públicas dependientes del Gobierno autonómico y la consiguiente resistencia del Gobierno al control parlamentario de la actividad de dichas empresas.

A continuación se desarrollan los aspectos más destacados de la actividad institucional autonómica en 2007.

Reforma del Estatuto de Autonomía. El 23 de abril veía la luz en el Boletín Oficial del Estado, entrando en vigor ese mismo día (la festividad autonómica por antonomasia) la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, *de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón*. En aras a la brevedad exigida en este *Informe* general, y dado que en el *Informe* de 2006 se dio cuenta resumida de las novedades introducidas por la propuesta de reforma, que han variado imperceptiblemente respecto al texto definitivo, se remite desde aquí al exhaustivo análisis realizado por José Tudela Aranda, publicado en las páginas 89-146 del número 30 de la *Revista Aragonesa de Administración Pública* y titulado «A modo de aproximación al Estatuto de Autonomía de Aragón de 23 de abril de 2007. El nuevo Estatuto en el Estado desconcertado».

No obstante, parece oportuno referirse a la tramitación del Estatuto en las Cortes Generales, marcada por la celeridad, el consenso y la subversión del orden parlamentario previsto para su aprobación. En cuanto a la rapidez, baste contemplar los siete meses transcurridos –vacaciones parlamentarias incluidas– desde la toma en consideración por el Congreso de los Diputados en octubre de 2006 y la aprobación definitiva en abril de 2007. En cuanto al respaldo político, cabe recordar el hecho de que se trate de la primera reforma estatutaria suscrita por el PP en una Comunidad gobernada por el PSOE, el apoyo del Ejecutivo estatal al proceso y el alto grado de consenso alcanzado por las fuerzas políticas, manifestado en un claro escenario de voto favorable en las Cortes Generales a diferencia de los otros textos de reforma estatutaria precedentes (el texto obtuvo 296 votos a

favor, 13 abstenciones –ERC, BNG, ICV y Nafarroa-Bai– y el único voto en contra de CHA en el Congreso de los Diputados; y 223 votos a favor y 5 abstenciones de ERC en el Senado).

Pero, indudablemente, el aspecto más digno de nota es la elevación de grado de la Comunidad Autónoma, reflejada en la aplicación del procedimiento de reforma estatutaria correspondiente a los Estatutos aprobados en su día por la vía del artículo 151 de la Constitución, la llamada «vía rápida». Con ello, se posibilitó la designación de una ponencia por parte de las Cortes de Aragón para negociar las enmiendas al proyecto. Esta suerte de negociación bilateral en las Cortes Generales homogeneiza a los Estatutos de Autonomía con independencia del fundamento constitucional con el que fueron aprobados originariamente, y refuerza su carácter paccionado, relegando a la Ley Orgánica que los vehicula a un rol meramente instrumental.

El caso es que el nuevo Estatuto de Autonomía apura, sin agotarlas, las posibilidades de desarrollo autonómico dispuestas por la Constitución: reduce los márgenes competenciales que ya quedaron mínimos tras la reforma de 1996 y alumbró un futuro calendario legislativo cifrado en nada menos que cuarenta normas. En el debe del Estatuto cabe apuntar la ausencia de compromisos financieros del Estado para con la Comunidad Autónoma, así como la de esfuerzo alguno de divulgación del texto, ni siquiera con ocasión de la campaña de las elecciones autonómicas de 2007. A pesar de ello, sus impulsores alaban su pragmatismo y equilibrio, en línea con la posición que la Comunidad Autónoma aspira a ocupar en la actual configuración del Estado autonómico, mientras que sus detractores reprochan su tono conformista... Por lo demás, la aprobación del nuevo texto estatutario ha motivado las impugnaciones de las Comunidades valenciana y riojana, de cuyos motivos se da cuenta más adelante en el apartado dedicado a la conflictividad constitucional.

Infraestructuras. Persiste el abandono del proyecto de reapertura del túnel de Canfranc, hasta el punto de que las autoridades regionales aquitanas parecen haber atemperado su apasionada política a favor de la misma, la cual llegó a cifrarse –por la parte francesa– en unos 220 millones de euros, estimándose la viabilidad de su gestión a partir de 1,5 millones de toneladas de carga transportada. En efecto, el Gobierno francés sigue sin replantearse el proyecto, tras reconocer el subprefecto de Oloron que los créditos previstos para el ferrocarril fueron trasladados a las obras de la carretera que enlaza Pau con el túnel del Somport por el valle del Aspe, y cuya reclamada mejora avanza con paso extremadamente lento a la luz de los cierres intermitentes del paso subterráneo, debido a las estrictas medidas de seguridad adoptadas con el tránsito de mercancías peligrosas. Por si fuera poco, la financiación de la reapertura por la parte francesa ha pasado, en el ya vigente contrato sexenal de plan entre el Estado y la Región, de ca. 50 millones de euros a sólo uno, dedicado a sufragar un estudio para analizar las posibilidades de recuperación de la línea mediante un sistema concesional. La única novedad al respecto, desde la óptica de las instituciones españolas, viene constituida por la adopción de una resolución en el Congreso de los Diputados con motivo del Debate sobre el estado de la Nación a propuesta del diputado de CHA José Antonio Labordeta, emplazando al Gobierno a incluir entre las prioridades de

trabajo de los ejecutivos español y francés la necesidad de alcanzar acuerdos para la reapertura de la línea de ferrocarril del Canfranc, la mejora de los pasos de carretera existentes y la aceleración de la puesta en marcha de un paso de Alta Velocidad por el Pirineo central aragonés.

No mejor suerte ha corrido a lo largo de 2007 el otro gran proyecto de interconexión con Francia, la Travesía Central Pirenaica (TCP), que quedó reflejado con una mera expresión gráfica (una flecha doble) en los anexos a la Comunicación de la Comisión de 21 de marzo de 2007 titulada «Redes transeuropeas: Hacia un enfoque integrado». En particular, este proyecto no forma parte de ninguno de los que integran el eje 3 (su eje natural: «eje ferroviario de alta velocidad del sudoeste europeo»), uno de los 30 grandes ejes de la red de comunicaciones transfronterizas de la Unión Europea. Sí se halla, por el contrario, incluido en el eje prioritario 16 («eje ferroviario de mercancías Sines/Algeciras-Madrid-París»), pero con una irrealizable fecha de finalización prevista (2020) y un inverosímil presupuesto de 5.000 millones de euros. Al parecer, la TCP es la gran competidora del túnel de Canfranc en términos de prioridad política de los gobiernos estatales y regionales, dándose el caso de que esta infraestructura ferroviaria se encuentra plenamente apoyada por las autoridades regionales de Midi-Pyrénées, con las que Aragón comparte interés en la conexión por el Túnel del Vignemale a diferencia de cuanto sucede con el homólogo aquitano.

Finalmente, cabe dar cuenta de la inminente conclusión de la autovía hasta Valencia, un eje de comunicación largamente esperado en la Comunidad Autónoma, así como el inicio de las obras de la autovía entre Pamplona y Lérida, nueva apuesta viaria para vertebrar el territorio aragonés más allá del Valle del Ebro y la conexión norte-sur. A estos avances en materia viaria se une la apertura del aeropuerto de Huesca, los planes de construcción del aeródromo de Teruel y la ampliación, modernización e incremento del tráfico en el aeropuerto de Zaragoza, a pesar del fracaso de algunas líneas recién estrenadas (por ejemplo, la operada por la empresa pública «Plaza Servicios Aéreos» entre Zaragoza y Toulouse).

Elecciones autonómicas. La Comunidad Autónoma afrontó estas elecciones con una reducción total del censo de 2.822 votantes respecto a los comicios de 2003 (cuando tenían derecho a voto 1.019.798 personas, frente a los actuales 1.016.976 votantes potenciales). La reducción afectó a las tres provincias y a todas las comarcas excepto la de Valdejalón: Zaragoza perdió 284 votantes, Huesca 764 y Teruel 1.774, si bien la estos descensos no se tradujeron en pérdida alguna de representación parlamentaria, al mantenerse la proporción de diputados a las Cortes de Aragón en 18 por la circunscripción de Huesca, 14 por la de Teruel y 35 por la de Zaragoza. El operativo dispuesto por el Ejecutivo aragonés para estas elecciones contó con un presupuesto de más de 3 millones de euros, incluidas las subvenciones a los partidos.

Los resultados electorales, con un alto nivel de abstención y una evidente tendencia al bipartidismo (ya que los partidos nacionales encararon el proceso como un prelude de las elecciones generales de 2008) otorgaron una neta victoria al PSOE aragonés, que ve afianzado su poder en la Comunidad a costa del patente retroceso de CHA y del mantenimiento del voto de PP y PAR. El resultado asignaba 30 escaños al PSOE –igualando la cifra récord de 1991–, 23 al PP, 9 al PAR,

4 a CHA y 1 a IU, de modo que Marcelino Iglesias sigue haciendo historia al presidir por tercera vez consecutiva la Comunidad Autónoma, reeditándose la coalición que ha unido con el PAR. José Angel Biel mantiene la única vicepresidencia del Gobierno y su partido retiene el cotizado Departamento de Medio Ambiente, responsable del Plan de Depuración y, por ello, de la ejecución de las costosas obras hidráulicas de saneamiento exigidas por la normativa comunitaria, aunque los aragonesistas debieron ceder al PSOE el revalorizado Departamento de Servicios Sociales.

Elecciones locales. En estos comicios han proliferado las llamadas listas «fantasma», es decir, las integradas por personas no vinculadas a la localidad en los municipios poco poblados, fenómeno al que no ha sido ajeno ningún partido político: al menos dos centenares de candidaturas han sido así completadas en Aragón, con las miras puestas en la obtención de escaños en las Diputaciones provinciales. Zaragoza presenta dos focos principales de listas «fantasma»: los partidos judiciales de Calatayud y de Daroca; mientras que en Huesca, la mayoría de los casos de listas fantasma aparecen en pueblos de menos de 250 habitantes, donde se eligen hasta cinco concejales por listas abiertas y es suficiente presentar un candidato por lista.

Otro aspecto curioso de estos comicios ha sido la incidencia en el espectro electoral municipal del ingreso en la Unión Europea de Bulgaria y Rumanía, a la vista del elevado número de nacionales de dichos Estados que se encuentran residiendo en Aragón. El caso es que entre el 9 y el 16 de abril, los inmigrantes rumanos y búlgaros podían solicitar al Instituto Nacional de Estadística la rectificación del censo para votar en las elecciones locales. Así sucedió masiva e intempestivamente en el municipio zaragozano de Riela, en manos del PAR desde que en 2005 una moción de censura de PAR y PP derrocara al alcalde de CHA. La inusual apertura del ayuntamiento durante el fin de semana para tramitar casi 300 solicitudes de inclusión en el censo electoral de ciudadanos rumanos, y la afluencia masiva de un cuarto de la población total foránea en apenas unas horas, fueron denunciadas por CHA ante la Fiscalía de la Audiencia Provincial, a la Junta Electoral y al Instituto Nacional de Estadística.

Los resultados electorales han variado poco el panorama político en las entidades locales aragonesas. Además, la participación en estas elecciones locales ha sido seis puntos inferior a la registrada en 2003. Por encima de las cifras, difíciles de interpretar en una Comunidad con las características territoriales y demográficas de la aragonesa, cabe destacar una serie de hechos: el PSOE se ha revelado como la fuerza dominante en las municipales, obteniendo mayorías absolutas o relativas en uno de cada tres municipios de la Comunidad. Unos 350 municipios están gobernados por el PSOE, lo que permite un control muy amplio de las Diputaciones provinciales y de los Consejos comarcales. En cuanto a las capitales de provincia, la lista encabezada por Juan Alberto Belloch aumentaba su representación de 12 a 13 concejales, mientras que el ya alcalde Fernando Elboj perdía la mayoría absoluta en Huesca, y el aragonesista Miguel Ferrer, era investido alcalde de Teruel, tras intensas negociaciones, que han supuesto para el PSOE el desgaste relativo de ver al PP sólo un puesto por detrás en el cómputo nacional de capitales de provincia. A su vez, cabe constatar un tímido ascenso del

PP en capitales de provincia, pero su descenso a tercera fuerza política en cómputo global, y su arrinconamiento en algunos municipios estratégicos donde era el partido más votado pero sin mayoría absoluta. También es notable la caída sufrida por CHA en votos y en representación en las principales instituciones aragonesas: es el partido más perjudicado en las urnas, con un derrumbe sin precedentes (en el Ayuntamiento de Zaragoza perdió la mitad de su representación, de 6 a 3 ediles y de 9 a 4 diputados en el parlamento). El PAR consolida su representación en las principales instituciones, colocándose como tercera opción en número de votos, logrando importantes avances en la provincia de Zaragoza, primera vez desde 1987 que los aragonesistas mejoran respecto de elecciones anteriores. IU recuperó presencia en Zaragoza y en Huesca y arrebató al PP el Ayuntamiento de Alcañiz, el segundo en importancia de la provincia de Teruel.

Otro de los fenómenos curiosos lo constituye la inviabilidad del pacto integral entre las formaciones de gobierno autonómico, que no ha podido extenderse a todas las instituciones de la Comunidad Autónoma. Los pactos postelectorales siempre trastocan la foto fija resultante de las urnas, y la alianza PSOE-PAR ha sido difícil de mantener en la constitución de los 32 consejos comarcales, donde se han producido extraños pactos cruzados entre PSOE-CHA, PP-PAR e incluso PSOE-PP, pactos vinculados a la obtención de apoyos cruzados para el gobierno de ciertos municipios estratégicos. Del mismo modo, tampoco se respetó el acuerdo sucrito a nivel federal entre PSOE e IU, que favorecía el apoyo mutuo a la formación más votada de los dos.

Finalmente, la situación en el Ayuntamiento de Zaragoza se resolvió con una alianza con el PAR, todavía por debajo de la mayoría absoluta y, por lo tanto, condicionada a apoyos puntuales de IU, CHA o incluso del PP. Con esta fórmula se reconcilian, aparentemente, los gobiernos municipal de Zaragoza y autonómico de Aragón, que tendría los mismos socios, con las miras puestas en una futura ley de capitalidad, que ofrezca un tratamiento especial para Zaragoza.

Actividad legislativa

Las Cortes de Aragón han aprobado un total de nueve leyes a lo largo de 2007. Tres de ellas se ocupan de la creación de algunos colegios profesionales de ámbito autonómico (Biólogos, Dietistas-Nutricionistas y Ortopédicos), dos gozan de carácter hacendístico (la Ley anual de presupuestos y su Ley «de acompañamiento»), y las cuatro restantes se dedican a regulaciones sustanciales (actividades feriales oficiales, juventud, prevención y protección integral a las mujeres víctimas de violencia y modificación de la ley de ordenación y participación en la gestión del agua). A continuación se ofrece un breve resumen del contenido de las leyes más significativas.

Ley 1/2007, de 27 de febrero, de actividades feriales oficiales de Aragón. En ejercicio de la competencia exclusiva en materia de ferias y mercados interiores recogida en el ya periclitado Estatuto de Autonomía de 1982, y en reemplazo de la regulación originaria contenida en el título IV de la Ley 9/1989, de 5 de octubre, de ordenación de la actividad comercial de Aragón, modificada en 1999, la

ley establece la nueva disciplina de las actividades feriales, impulsando el protagonismo y participación de las empresas implicadas en la promoción y difusión de los productos aragoneses, en un intento de cualificación, mejora continua e internacionalización del panorama ferial aragonés. A tal efecto, la ley procede a una clasificación de las actividades feriales en función del público al que van dirigidas o de la posibilidad de venta con retirada de mercancía (feria –multisectorial o monográfica–, exposición y feria-mercado), aun sin reserva exclusiva de nombre. La ley regula el concepto y requisitos para la obtención de la calificación de ferias oficiales de Aragón y, entre estas, de las denominadas «de interés preferente», como reconocimiento y distintivo que distingue las ferias que ejercen una mayor repercusión sobre la actividad productiva del territorio de su influencia y que acreditan su consolidación. También se regulan los requisitos que deben reunir las entidades organizadoras de actividades feriales y sus obligaciones para organizar certámenes oficiales, y, en particular, los de las instituciones feriales, disciplinadas en cuanto a sus obligaciones, patrimonio, órganos de gestión y dirección, y funciones básicas. Asimismo, se establece la autorización previa de las actividades feriales oficiales, con el fin de garantizar que los promotores cuenten con los medios técnicos y financieros adecuados para llevarla a cabo y afrontar las eventuales responsabilidades derivadas de la misma. La ley establece la necesidad de solicitar el informe de la Comisión de Actividades FERIALES (órgano consultivo y de participación activa de los agentes del sector ferial), así como aquellos otros informes de municipios y comarcas –competentes en materia de ferias y mercados– y de otras entidades de representación sectorial en la fase de instrucción del procedimiento administrativo de autorización. Se crea y regula el Registro Oficial de Actividades FERIALES de Aragón, con el fin de potenciar la difusión y comercialización de las actividades feriales de carácter oficial promovidas en Aragón, y se disciplinan las actuaciones de promoción, subvención, supervisión y control correspondientes al Gobierno de Aragón, a realizar a través de auditorías internas y externas de la actividad de las ferias e instituciones feriales. Tras ocuparse del capítulo sancionador, la ley recoge el carácter de asociación de utilidad pública que, desde 1943, tiene atribuido la Feria de Zaragoza sobre la celebración de exposiciones y ferias de muestras en España y en el extranjero.

Ley 3/2007, de 21 de marzo, de juventud de Aragón. En desarrollo de los arts. 9.2 y 48 de la Constitución, y en ejercicio de la competencia exclusiva en materia de «juventud y promoción de las condiciones para su participación libre y eficaz en el desarrollo político, social, económico y cultural» recogida en el art. 35.1.26 del ya derogado Estatuto de Autonomía de 1982 reformado en 1996, esta ley recoge la dispersa normativa reglamentaria aprobada por el Gobierno de Aragón en materia de juventud, con el propósito de impulsar globalmente las políticas autonómicas y locales en el ámbito de la juventud. La ley, además de clarificar las competencias de cada una de las administraciones públicas responsables en la materia, destaca el papel de las comarcas en la consecución de la promoción y el fomento de la participación juvenil, y establece una serie de criterios de actuación transversal para reforzar la cooperación y coordinación entre administraciones. La ley define el objeto y ámbito de aplicación de la ley, extendiéndolo a todos los jóvenes (personas de entre catorce y treinta años de edad) nacidos en Aragón o con vecindad administrativa en cualquiera de sus municipios, a jóvenes residen-

tes fuera de Aragón nacidos en Aragón o descendientes de padre o madre nacidos en Aragón, a personas físicas o jurídicas que desarrollen actividades o presten servicios en el ámbito de la juventud e incluso, parcialmente, a jóvenes que se encuentren temporalmente en el territorio aragonés. Asimismo, se crea el observatorio Aragonés de Juventud como instrumento de seguimiento permanente de la realidad juvenil aragonesa, incluyendo el mandato genérico a las Administraciones Públicas competentes en materia de juventud de tener en consideración los resultados de los trabajos y actividades desarrollados por el observatorio. La ley establece la organización administrativa y la distribución de competencias, pretendiendo la coordinación de las mismas para alcanzar una gestión eficiente de los recursos. También la transversalidad de la variable «juventud» en las políticas sectoriales queda afirmada, al establecerse los objetivos orientadores de las políticas y actuaciones administrativas en los distintos sectores que afectan directamente a la población juvenil (empleo, educación, cultura, deporte, vivienda, ocio y tiempo libre, salud y prevención, medio ambiente, consumo, sociedad de la información, medio rural, movilidad y convivencia), e identificarse las llamadas «líneas de promoción juvenil» (formación e información juvenil, las actividades juveniles de tiempo libre, las instalaciones juveniles y el carné joven). Destaca la regulación de las escuelas de animadores en el tiempo libre, estableciendo la obligación de obtener las titulaciones correspondientes por las personas responsables de la programación, dirección y conducción de actividades y estancias de tiempo libre. También se regulan los servicios de información joven, así como el Censo del Sistema Aragonés de Información Joven, de inscripción obligatoria para los informadores jóvenes que deseen optar a cualquier subvención o ayuda pública. La ley describe las actividades juveniles de tiempo libre y las sujeta a comunicación administrativa previa; y ordena los tipos, características y requisitos mínimos de las instalaciones juveniles, creando el Censo General de Albergues Juveniles, dependiente del Instituto Aragonés de la Juventud. Finalmente, se regula el Carné joven y sus diversas modalidades, para facilitar el acceso a bienes y servicios de carácter cultural, deportivo, recreativo, de consumo y de transporte. La ley ordena y promueve el asociacionismo y la participación de la juventud en la sociedad, regulando las entidades juveniles y sus requisitos, así como las distintas formas de participación juvenil. A tal efecto, se crea el Censo de Entidades Juveniles de Aragón, registro voluntario de las formas de participación juvenil dependiente del Instituto Aragonés de la Juventud. La ley regula el fomento del voluntariado juvenil, los recursos y la financiación de los servicios y actividades en materia de juventud promovidos y realizados por las administraciones públicas, concluye con un régimen de inspección y sanción.

Ley 4/2007, de 22 de marzo, de prevención y protección integral a las mujeres víctimas de violencia en Aragón. Invocando la documentación producida en el seno de la ONU en materia de promoción de la mujer, así como un extenso elenco de títulos competenciales del ya derogado Estatuto de Autonomía (régimen estatutario de los funcionarios autonómicos y locales, vivienda, publicidad, asistencia, bienestar social y desarrollo comunitario, cultura, sanidad, enseñanza, asistencia sanitaria de la Seguridad Social, ejecución de la legislación laboral, asociaciones, gestión de las prestaciones y servicios sociales del sistema de Seguridad Social), esta ley establece un conjunto de medidas de prevención, protección y

asistencia a favor de las mujeres víctimas de violencia en Aragón, complementario al instaurado por la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, *de medidas de protección integral contra la violencia de género*. La ley trae causa del Plan integral para la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres en Aragón, aprobado por acuerdo del Gobierno de Aragón el 24 de febrero de 2004, y se apoya en la existencia del Instituto Aragonés de la Mujer (organismo autónomo del Gobierno de Aragón creado por Ley 2/1993, de 19 de febrero), para diseñar un sistema integral y globalizador de lucha contra la violencia de género en Aragón. La ley amplía el ámbito de protección y asistencia a la mujer, trascendiendo el concepto legal de violencia de género propio de la Ley Orgánica 1/2004 hacia los fenómenos de violencia laboral, docente y social, y contemplando a los hijos menores como víctimas directas o indirectas de esta violencia, otorgando así una protección más completa y general frente a cualquier tipo de violencia de género. La ley trata de potenciar los servicios y programas ya existentes y pone en marcha nuevas medidas sociales, educativas, sanitarias o legislativas. La ley establece medidas de prevención y sensibilización (realización de investigaciones y de acciones divulgativas); de información y asesoramiento (servicios de asistencia jurídica, social y psicológica y servicio de guardia) a cargo del «Servicio Social Integral y Especializado en Violencia contra la Mujer» –dependiente del Instituto Aragonés de la Mujer–, de los centros comarcales de información y servicios a la mujer, y de los servicios sociales comunitarios; de garantía de la seguridad e integridad de la mujer una vez producido el hecho violento o su riesgo inminente (centros de protección y apoyo de emergencia, casas de acogida, pisos tutelados, alojamientos alternativos específicos y puntos de encuentro) y otras medidas de protección y apoyo (dispositivos de alarma, servicio de mediación familiar, servicio de atención psicológica a hombres con problemas de violencia en el hogar, atención psicológica y sanitaria, acceso de las víctimas a la vivienda, formación e inserción sociolaboral y la previsión del ejercicio de la acción popular en los casos más graves de violencia contra las mujeres, si la víctima así lo solicita o cuando la acción delictiva provoque su muerte). La ley establece prestaciones económicas para facilitar la inserción y el retorno a la normalidad de las víctimas de violencia contra las mujeres, y propone la coordinación institucional en pos de una mayor eficiencia de los servicios (elaboración de acuerdos interinstitucionales y protocolos de colaboración, seguimiento de las actuaciones realizadas, creación del Observatorio Aragonés de Violencia sobre la Mujer). Finalmente, se dispone la necesaria colaboración del Instituto Aragonés de la Mujer con los servicios propios de los ayuntamientos de Huesca, Teruel y Zaragoza, y se regula la comisión interdepartamental del Gobierno de Aragón sobre esta materia.

Ley 7/2007, de 29 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2008. Se trata de los primeros presupuestos elaborados tras la modificación operada en la Ley Orgánica 5/2001, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, por la Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo; los primeros dedicados a la aplicación de la «Ley de la Dependencia», y también los que recogen, por primera vez, el importe de los beneficios fiscales de los tributos cedidos a la Comunidad Autónoma, en cumplimiento del artículo 111 del nuevo Estatuto de Autonomía. En aplicación de lo dispuesto en el art. 8 de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, el Consejo de Ministros estableció

como objetivo de estabilidad presupuestaria para la Comunidad Autónoma de Aragón en los ejercicios 2008, 2009 y 2010 una capacidad de financiación del 0,25% del PIB autonómico para cada año, y el Ministerio de Economía y Hacienda, mediante Orden de 15 de octubre de 2007, aprobó el programa de inversiones productivas de la Comunidad Autónoma de Aragón, autorizando para 2008 un déficit derivado de dicho programa del 0,25% del PIB autonómico en cómputo anual. La ley establece algunas reglas para una adecuada disciplina presupuestaria, al requerir que todo proyecto normativo o propuesta de acuerdo se acompañen de una memoria en que se detallen las repercusiones económicas y la forma en que se financiarán. El Título «De la Promoción y Desarrollo Económico» recoge específicamente las cuantías asignadas a la provincia de Teruel en el marco del Convenio con el Ministerio de Economía y Hacienda. La ley flexibiliza la gestión del Fondo Local y de las actuaciones en el ámbito de la Política Territorial, así como lo relativo a los certificados acreditativos del cumplimiento de las obligaciones tributarias y con la Seguridad Social para la concesión de subvenciones y para contratar con las Administraciones Públicas. Los aspectos más novedosos de las disposiciones transitorias se refieren a la gestión de los créditos del Programa «Servicios de Administración de Justicia» –cuya transferencia a la Comunidad Autónoma tendrá lugar a partir de enero de 2008– y a las dotaciones para la constitución de la Corporación Empresarial Pública de Aragón. Estos presupuestos importan un total de ca. 5.600 millones de euros, lo que supone un incremento superior al 6,5% respecto a las cuentas de 2007.

Ley 8/2007, de 29 de diciembre, de Medidas Tributarias de la Comunidad Autónoma de Aragón. Esta ley impulsa la paulatina y moderada modificación del sistema tributario autonómico, con tres objetivos: aumentar algunos beneficios fiscales marginales, simplificar los procedimientos tributarios y ajustar la terminología tributaria empleada en la regulación autonómica de los tributos cedidos para adecuarla a la vigente normativa estatal, debido a la modificación de la definición del nivel de renta en la nueva terminología del impuesto sobre la renta originaria de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre. En lo tocante a los beneficios fiscales, se aplica el tipo reducido del 0,1% del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, a las escrituras notariales de constitución y modificación de hipotecas a favor de una sociedad de garantía recíproca; se aumenta la reducción por las transmisiones de determinados bienes –empresa individual, negocio profesional o participaciones– a familiares cercanos, situándose en el 96% sobre el valor correspondiente pero previéndose un aumento progresivo de la bonificación de hasta el 99% en 2011, reduciéndose además el plazo de afectación de los bienes adquiridos de diez a cinco años. También se reduce la base imponible del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones a favor del cónyuge y descendientes mediante el incremento del límite conjunto de todas las reducciones hasta 150.000 euros, la elevación del requisito del patrimonio preexistente hasta 402.678,11 euros, y la del límite de la reducción hasta 175.000 euros para contribuyentes discapacitados entre el 33 y el 65%. Para facilitar a los contribuyentes el cómputo del plazo para el cumplimiento de sus obligaciones tributarias, se sustituye la fijación de los plazos de 30 días hábiles por el de un mes, con el fin de aumentar la seguridad jurídica al posibilitar el cálculo de fecha a fecha, y se simplifica el procedimiento de tasación pericial contradictoria mediante la admi-

sión de cualquier medio de comprobación de valores. La ley regula los requisitos de lugar y forma para la acreditación de la presentación y el pago de los Impuestos sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y sobre Sucesiones y Donaciones, y, siguiendo la prescripción introducida en la Ley aragonesa 19/2006, de 30 de diciembre, de medidas tributarias, se incorpora al contenido de la ley la publicación de los «textos actualizados» de las disposiciones tributarias modificadas en algún aspecto (el de disposiciones autonómicas en materia de tributos cedidos, el de tasas autonómicas y el de impuestos medioambientales).

Ley 9/2007, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley 6/2001, de 17 de mayo, de ordenación y participación en la gestión del agua en Aragón. En el marco de las competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de «abastecimiento, saneamiento y depuración de las aguas» prevista en los arts. 72 y 75.3 del nuevo Estatuto de Autonomía, así como de la potestad tributaria, reconocida en el art. 105, esta Ley modifica la Ley 6/2001, de 17 de mayo, de ordenación y participación en la gestión del agua en Aragón en lo tocante a la regulación el canon de saneamiento, en particular, para declarar la incompatibilidad del canon de saneamiento con cualquier tributo municipal destinado al pago de la explotación y mantenimiento de las instalaciones de depuración, salvo que dichas figuras tributarias financien la aportación municipal para la construcción de las instalaciones de depuración; y sin perjuicio de la situación específica del municipio de Zaragoza, cuya incorporación al sistema general del canon de saneamiento se prevé a partir de 2008 y para el cual sí se declara la compatibilidad entre el canon de saneamiento y la tasa municipal correspondiente, en atención a la doctrina del Tribunal Constitucional que así lo permite (por todas, las SsTC 37/1989 y 289/2000, que distinguen los conceptos de «materia imponible» y «hecho imponible», siendo aquél más amplio que éste). No obstante, la ley reconoce el esfuerzo inversor realizado por el municipio manifestado en la construcción de infraestructuras propias de saneamiento y depuración, compensándolo transitoriamente mediante una diferencia entre el tipo general del canon y las tasas de saneamiento y depuración aplicables en el municipio. Asimismo, la aplicación del sistema del canon al municipio de Zaragoza se remite al eventual Convenio económico con la Comunidad Autónoma que determinará la aportación municipal a las cargas generales de Aragón, señalando la cuantía y el procedimiento para su actualización, fijándose la aportación definitiva de Zaragoza en 2012 para el ejercicio 2013. Además, la ley establece la competencia del Gobierno de Aragón para declarar las obras hidráulicas de interés de la Comunidad Autónoma, exceptuándolas de la necesidad de contar con licencia municipal de edificación, con independencia del deber de información previa a los municipios afectados y efectuando asimismo una declaración implícita de utilidad pública e interés social, con la consecuente necesidad de ocupación, a efectos de la legislación de expropiación forzosa. Finalmente, la ley clarifica algunas cuestiones de carácter organizativo del Instituto Aragonés del Agua y de la Comisión del Agua de Aragón, completando algunas de las modificaciones ya introducidas en la Ley 26/2003, de 30 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas. En el fondo, el propósito de esta ley es materializar el acuerdo alcanzado entre el Gobierno de Aragón y el Ayuntamiento de Zaragoza, el cual permitirá aliviar el déficit que eventualmente pueda

generar el plan especial de depuración puesto en marcha en 2004 por el Departamento de Medio Ambiente hasta 2029, y que el actual sistema de recaudación del canon de saneamiento era incapaz de cubrir.

Por su parte, y en aplicación del nuevo Estatuto de Autonomía, el Gobierno autonómico ha promulgado sendos decretos-ley, forzando de alguna manera la dinámica parlamentaria, la cual ha requerido de alguna adaptación no menor. En particular, y según el Estatuto, la convalidación de un decreto-ley por las Cortes de Aragón ha de tener lugar en el plazo de treinta días hábiles siguientes al de su publicación, quedando en caso contrario derogado. No obstante, el vigente Reglamento de la Cámara –cuyo proceso de reforma se ha emprendido en 2007– no prevé específicamente el procedimiento para convalidar o derogar un decreto-ley, ni articula la posibilidad de tramitarlo como proyecto de ley, lo cual obligó en su momento al presidente de las Cortes a dictar una resolución –aprobada por unanimidad por Mesa y Junta de Portavoces– regulando transitoriamente estas cuestiones en el sentido que sigue: un miembro del Gobierno expone ante la Cámara las razones de urgente y extraordinaria necesidad que motivan la promulgación de la norma, la cual se somete a votación, de forma que los votos afirmativos se consideran favorables a la convalidación y los negativos a la derogación. Una vez convalidado el decreto-ley, el presidente de las Cortes pregunta si algún grupo parlamentario solicita su tramitación como proyecto de ley, bastando al efecto que un solo grupo así lo haga para que, tras la toma en consideración de la Cámara, se tramite el correspondiente proyecto por el procedimiento de urgencia, sin que puedan presentarse enmiendas de totalidad que postulen su devolución.

Decreto-ley 1/2007, de 8 de mayo, del Gobierno de Aragón, por el que se establecen medidas urgentes para reparar los daños causados y las pérdidas producidas en el territorio de Aragón por las inundaciones producidas por los desbordamientos en la cuenca del río Ebro durante la última semana del mes de marzo y la primera del mes de abril de 2007. El intenso y duradero temporal que tuvo lugar entre los meses de marzo y abril en Aragón y otras Comunidades limítrofes, y que trajo consigo el desbordamiento del Ebro y de algunos de sus afluentes, dio lugar a la aprobación del Real Decreto-Ley 3/2007, de 13 de abril, con el fin de articular una serie de medidas encaminadas a reparar los daños sufridos en los territorios afectados (la persistente inundación de miles de hectáreas de cultivo y de infraestructuras públicas y privadas de riego). Con este Decreto-ley, primer ensayo de la posibilidad contenida en el art. 44 del nuevo Estatuto de Autonomía y al amparo de un variado ramillete de títulos competenciales recogidos en el art. 71.17, 20, 21 y 32 del Estatuto de Autonomía (planificación y fomento de la actividad económica, agricultura y ganadería montes y vías pecuarias, pastos, servicios y aprovechamientos forestales), la Comunidad Autónoma trata de completar las medidas adoptadas en la norma estatal de urgencia, para facilitar y agilizar la reparación de infraestructuras dañadas y compensar los daños sufridos en los intereses económicos de los afectados, habilitando la adopción de disposiciones reglamentarias necesarias. La disposición recoge medidas para cubrir económicamente la reparación de daños en infraestructuras públicas de riego, las indemnizaciones por daños en producciones agrícolas y ganaderas y las ayudas para la restauración de parcelas agrícolas y de las infraestructuras permanentes de las explotaciones agrarias. También prevé la formalización de mecanismos de cola-

boración entre las administraciones públicas (convenios precisos, en su caso, para facilitar y agilizar el acceso a líneas preferentes de crédito por parte de los afectados, a través de acuerdos con las entidades financieras). Este Decreto-ley fue convalidado el 7 de junio por unanimidad en el seno de la Diputación Permanente, al encontrarse las Cortes en período de vacaciones parlamentarias, de modo que ni siquiera se ha planteado la tramitación del mismo como proyecto de ley.

Decreto-ley 2/2007, de 4 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se establecen medidas urgentes para la adaptación del ordenamiento urbanístico a la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, garantías de sostenibilidad del planeamiento urbanístico e impulso a las políticas activas de vivienda y suelo en la Comunidad Autónoma de Aragón. Esta norma de urgencia, convalidada por las Cortes de Aragón el 20 de diciembre, introduce una serie de modificaciones en el ordenamiento urbanístico aragonés (fundamentalmente integrado por la Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística, y el Decreto 52/2002, de 19 de febrero, que la desarrolla parcialmente en materia de organización, planeamiento y régimen especial de pequeños municipios), tributario del marco establecido en la ya derogada Ley estatal 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones. La urgencia fue justificada por la aparición en escena de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, *de suelo* en el momento inicial de la legislatura, lo cual entorpecía la adopción de las nuevas normas legales de ordenación del territorio y de urbanismo precisas para incorporar los contenidos de dicha ley estatal al ordenamiento aragonés—, y en la dinámica tendencia del sector inmobiliario a impulsar prácticas elusivas de la nueva norma estatal amparándose en diferentes aspectos de su régimen transitorio. La norma pretende asimismo impulsar una serie de medidas de respuesta a la perentoria demanda social de vivienda asequible, en un contexto dificultado recientemente por la coyuntura alcista de los tipos de interés, el retraimiento de la demanda y la escasez inmediata de nuevos espacios de soporte para la promoción de vivienda protegida. El Decreto-ley se centra en materias tales como el régimen de clasificación del suelo en los planes municipales, reservas para vivienda protegida y los límites de repercusión de precios del suelo en la misma, el control de riesgos, la sostenibilidad económica y ambiental del planeamiento territorial y urbanístico, límites entre modificación y revisión del planeamiento, el régimen de los convenios urbanísticos, la conversión a metálico de aprovechamientos, el régimen de las actuaciones de dotación, cesiones de aprovechamiento y los patrimonios públicos de suelo. Debido a la falta de unanimidad en su convalidación, el Pleno de las Cortes de Aragón acordó su tramitación como Proyecto de Ley por el procedimiento de urgencia, lo cual atemperó la acerba polémica suscitada.

Valga decir que la polémica se cifra en las críticas elevadas al Gobierno desde el consistorio zaragozano y la oposición parlamentaria, por la presunta agresión de la norma de urgencia a la autonomía municipal. En realidad, las pugnas que vienen sosteniendo ambas instituciones en los últimos años tienen mucho que ver con la tendencia del Ejecutivo autonómico hacia un intervencionismo territorial a todos los niveles, tendencia lógica a la vista del raquíto y atomizado mapa local, pero que choca con el carácter macrocefálico de la Comunidad, que alzaprime la posición de la ciudad de Zaragoza en términos demográficos, económicos y, por lo tanto, inmobiliario-urbanísticos. Habrá que esperar a la tramitación del De-

creto-ley como reforma a la normativa urbanística para constatar las salvedades que puedan introducirse para Zaragoza; alternativamente, se encuentran en ciertos sendos proyectos de ley caducados en la pasada legislatura, de urbanismo y de ordenación del territorio, y, por si fuera poco, se anuncia una regulación especial en la materia en la futura ley de capitalidad para Zaragoza. La respuesta a la incógnita sobre el equilibrio de poderes públicos (y públicos-privados) en el gobierno del territorio ha de buscarse, por lo tanto, en el futuro inmediato.

Finalmente, y en ejercicio de la habilitación contemplada en la Ley 19/2006, de 29 de diciembre, de medidas tributarias de la Comunidad Autónoma de Aragón, el Gobierno de Aragón ha aprobado el *Decreto Legislativo 1/2007, de 18 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de la legislación sobre los impuestos medioambientales de la Comunidad Autónoma de Aragón*. Este texto refundido supone el germen de un auténtico Código Tributario Aragonés, al derogar los artículos 8 a 53, la disposición transitoria primera y las disposiciones finales primera a cuarta de la Ley 13/2005, de 30 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas en materia de tributos cedidos y tributos propios de la Comunidad Autónoma de Aragón y los artículos 13 a 26, la disposición transitoria única y las disposiciones finales primera y segunda de la Ley 19/2006 que modificó aquélla, para garantizar su efectiva aplicación y, al mismo tiempo, facilitar el cumplimiento de las obligaciones formales de los contribuyentes. En el mismo se recogen, debidamente ordenadas y sistematizadas, todas las disposiciones autonómicas reguladoras de los tributos propios de carácter real, finalidad extrafiscal y afectados al medio ambiente, impuestos por determinadas actividades contaminantes (instalaciones de transporte por cable, la emisión de sustancias contaminantes a la atmósfera, o el establecimiento comercial con grandes áreas de venta). Por cierto, entre sus disposiciones transitorias se encuentra una que ha resultado el objeto de una tenue polémica, aquélla en virtud del cual se exime del pago de impuestos ambientales a las actividades e instalaciones relacionadas con la Exposición Universal de Zaragoza de 2008.

Otras normas han varado en su proceso de tramitación parlamentaria, ya se trate de proyectos (ordenación del territorio, urbanismo, estadística pública) o de proposiciones de ley (ordenación del alumbrado para la protección del medio nocturno, medidas a favor de las víctimas del terrorismo y creación de una «red de apoyo a la mujer embarazada» —única iniciativa legislativa popular, caducada en esta legislatura—). 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 efectiva puesta en marcha 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

Relaciones de alto nivel Estado-Comunidad Autónoma. Se han constituido ya las dos Comisiones bilaterales previstas en el nuevo Estatuto de Autonomía (la Comisión Mixta de Asuntos Económico-Financieros del art. 109 y la Comisión Bilateral de Cooperación del art. 90).

Convenios de colaboración administrativa. La Comunidad Autónoma ha suscrito, a lo largo de 2007, convenios bilaterales de colaboración con diversos Ministerios, tales como el de Fomento (para la financiación de la restauración, recuperación y acondicionamiento del Camino de Santiago en Aragón, y para la ejecución de un ramal y apartadero ferroviarios para la plataforma logístico-industrial Platea en Teruel), el de Cultura (para la adquisición de fondos bibliográficos destinados a bibliotecas públicas, para la realización del Inventario General de Bienes Muebles en posesión de instituciones eclesiásticas), Educación y Ciencia (para la mejora de las bibliotecas escolares, el apoyo a centros de educación primaria y secundaria, el desarrollo de programas de cooperación territorial para alumnos y para rutas literarias, escuelas viajeras y rutas científicas), Agricultura, Pesca y Alimentación (para la cofinanciación del control por teledetección de las superficies subvencionadas, en materia de estadística e información agraria, pesquera y alimentaria; para la prefinanciación de las ayudas del FEAGA y del FEADER, para la gestión del pago de las indemnizaciones por abandono de la producción láctea, y para la delegación de determinadas funciones del organismo pagador de la Comunidad Autónoma en la Dirección General de Desarrollo Rural y el FEAGA), Industria, Comercio y Turismo (para el desarrollo de los programas *Ciudadanía Digital 2007-2010* y *PYME Digital* en el ámbito del Plan Avanza), Defensa (para la realización del XV curso internacional anual de Defensa, para la integración en el sistema de residencia de médicos del cuerpo Militar de Sanidad en la especialidad de medicina familiar y comunitaria y para la incorporación del Hospital General de la Defensa de Zaragoza a la Unidad Docente de Medicina Familiar y Comunitaria de Zaragoza), y Trabajo y Asuntos Sociales (para la atención prevención de la marginación e inserción del pueblo gitano, para el desarrollo del *Plan Estatal del voluntariado 2005-2009*, para el desarrollo de actuaciones de acogida, integración y refuerzo educativo de inmigrantes, para la ejecución del plan de apoyo al sector textil y de la confección). De todos los convenios bilaterales Estado-Comunidad Autónoma merece la pena destacar el suscrito el 12 de marzo de 2007 con el Ministerio de Economía y Hacienda, *para la financiación de inversiones en la provincia de Teruel*. Se trata de un acuerdo inscrito en el seno del *Plan Teruel*, del cual se dio cumplida cuenta en el *Informe* de 2006.

Otro hecho notable lo constituye la firma de un convenio marco de colaboración entre Ministerio y Departamento de Medio Ambiente por el que el Ejecutivo autonómico asumirá la construcción de las depuradoras del Pirineo mediante una encomienda de gestión. El problema residía en que las obras necesarias para la depuración de aguas residuales en los núcleos pirenaicos fue declarada de interés general en 1993, pero el ejercicio de la competencia estatal arroja hoy día un pobre saldo: las depuradoras de Jaca y Sabiñánigo, que dejan a los restantes 298 núcleos pirenaicos oscenses sin saneamiento y al margen del Plan Especial de Depuración autonómico, con riesgo de incumplir la normativa comunitaria. Ante semejante panorama, la firma del protocolo constituirá la primera aplicación práctica de las nuevas competencias que el Estatuto de Autonomía otorga a la Comunidad en materia de infraestructuras de interés general. El proceso ha comenzado con la convocatoria, por parte de la empresa pública SODEMASA, de los concursos para la redacción de proyectos técnicos tipo para efectuar ulteriores licitacio-

nes conjuntas de los proyectos, las obras de construcción y la explotación de depuradoras a través de la figura de la concesión de obras.

Asimismo, ha de darse cuenta del Convenio suscrito, al amparo de la legislación local, entre el Gobierno de Aragón y el Ayuntamiento de Teruel para la constitución del Consorcio del Aeródromo/Aeropuerto de Teruel, abocado a la organización, ejecución y gestión en común de las actuaciones precisas para el impulso y promoción de dicha infraestructura aeroportuaria, dedicada al estacionamiento y mantenimiento de flotas aéreas. El Consorcio tendrá por objeto realizar la puesta en funcionamiento, promoción y gestión del instrumento urbanístico para la implantación del aeródromo y cualesquiera actividades o servicios complementarios que en dicha infraestructura se realicen o presten. Una vez elegido el proyecto supramunicipal como fórmula jurídica para la articulación de este proyecto, ha quedado declarada la utilidad pública e interés social de las expropiaciones necesarias para la ejecución de la obra y sus conexiones viarias, de modo que se prevé un inminente inicio de la construcción de las instalaciones.

Además de los citados convenios bilaterales, cabe destacar hasta tres convenios multilaterales suscritos por la Comunidad Autónoma a lo largo de 2007 en dos aspectos centrales de la vida institucional de la Comunidad: el Convenio marco firmado con el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y el Ayuntamiento de Zaragoza para el desarrollo de actuaciones de acogida e integración de trabajadores desplazados vinculados a la organización de la Exposición universal de Zaragoza, el suscrito con el Ministerio de Defensa, la Diputación Provincial de Huesca y el Ayuntamiento de Jaca, para la puesta en valor del Castillo de San Pedro de Jaca y el suscrito con el Ministerio de Medio Ambiente y la Diputación Provincial de Zaragoza para el programa de desarrollo rural sostenible de los municipios aragoneses afectados por el recrecimiento del embalse de Yesa en el trienio 2007-2009.

Merece también cierta atención la firma de sendos convenios para cofinanciar la redacción de los proyectos del embalse de San Salvador (123 Hm³ en el río Esera, alternativa al desechado embalse de Santaliestra) y las cuatro balsas laterales del sistema de Riegos del Alto Aragón (complemento al replanteado embalse de Biscarrués, que preveía una capacidad total de 192 Hm³ e inundaba el núcleo habitado de Erés en el río Gállego). Con ambos convenios se da el primer paso para el cumplimiento de los acuerdos alcanzados en la Comisión del Agua de Aragón para la regulación de los ríos Ésera y Gállego, que los regantes oscenses llevan esperando más de dos décadas.

Como ejemplo exótico de cooperación simultánea intermunicipal e interautonómica, cabe citar la constitución del denominado «Consorcio del Valle Medio del Ebro», que tuvo lugar en enero de 2007 a iniciativa de los Ayuntamientos de Tudela (Navarra), Calahorra (La Rioja) y Ejea de los Caballeros (Aragón). A través de esta figura se pretende institucionalizar las relaciones entre las entidades consorciadas, extendiéndola a otros colectivos con el fin último de vertebrar el Valle Medio del Ebro como espacio económico específico. El primer producto del Consorcio fueron sendas declaraciones, una firmada por los alcaldes (sobre la presencia conjunta en la Exposición Internacional de Zaragoza 2008 a través de un pabellón específico) y otra por los respectivos consejeros de obras públi-

cas (para solicitar al Ministerio de Fomento el desarrollo de infraestructuras de comunicaciones prioritarias: las autovías A-68, A-15, A-12, la conexión Logroño-Madrid por el túnel de Piqueras y el corredor ferroviario de alta velocidad entre Cantabria y el Mediterráneo).

Finalmente, conviene dar noticia de la participación de instituciones aragonesas (autonómicas y locales) en una nueva manifestación de organización administrativa *ad hoc* –es decir, de entidades u órganos creados con propósitos concretos y limitados en el tiempo–. Fruto del RD 1292/2007, de 28 de septiembre, tuvo lugar la constitución, en las postrimerías del año, de la Comisión Nacional para la celebración del Bicentenario de la Guerra de la Independencia, comisión interministerial adscrita al Ministerio de Cultura y en la que participan también la Real Academia de la Historia, las sociedades estatales de conmemoraciones culturales, de exposiciones internacionales y de acción cultural exterior, seis comunidades autónomas y los ayuntamientos de Madrid, Zaragoza, Aranjuez, Cádiz, Bailén y Móstoles. Esta Comisión será la encargada de preparar, programar, organizar y coordinar las actividades destinadas a conmemorar el bicentenario de la Guerra de la Independencia, y está compuesta de sendas subcomisiones (la del Dos de Mayo, presidida por el alcalde de Madrid y la de Los Sitios de Zaragoza, presidida por el alcalde de Zaragoza).

Colaboración público-privada. El Gobierno de Aragón suscribió con una veintena de entidades (Ayuntamientos, Comarcas, Diputación Provincial de Teruel y diversos Grupos de Desarrollo Rural) el convenio para la creación del «Consorcio Patrimonio Ibérico de Aragón», dedicado a gestionar el proyecto de turismo cultural arqueológico «Ruta Iberos en el Bajo Aragón». La nota curiosa respecto a esta iniciativa es su intención de promover una adquisición de terrenos en los 19 yacimientos iberos existentes en Aragón, en línea con el proceso emprendido a nivel estatal para la tutela del litoral y en contraposición a las nuevas tendencias de protección ambiental y cultural basadas en la «custodia del territorio». Finalmente, y a título anecdótico, cabe mencionar el ya tradicional convenio suscrito entre el Gobierno de Aragón, el Consejo Aragonés de Cámaras Oficiales de Comercio e Industria, las Grandes Superficies de Aragón (ANGED), 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 el ejercicio 2007.

Conflictividad constitucional. El Gobierno de la nación no ha impugnado ninguna norma autonómica a lo largo de 2007, pero el Gobierno de Aragón acordó en el mes de octubre requerir al Gobierno central para que derogase los arts. 5.4, 8, 9.2 y 12 del Real Decreto 1069/2007, de 27 de julio, *por el que se regula el procedimiento para la tramitación de las solicitudes de inscripción en el Registro comunitario de las denominaciones de origen protegidas y de las indicaciones geográficas protegidas*, por entender vulnerada su competencia exclusiva autonómica en esta materia.

A su vez, el Tribunal Constitucional ha desestimado el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de Aragón frente al art. 17.1 del reformado Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (en vigor desde el 11

de abril de 2006), que garantiza el derecho de los valencianos a redistribuir los sobrantes de las cuencas hidrográficas excedentarias. En la STC 247/2007, de 12 de diciembre, fallada por una ajustada mayoría (los seis magistrados del sector progresista y el vicepresidente del Tribunal, Jiménez Sánchez, frente a los cinco magistrados adscritos al sector conservador, que emitieron sus correspondientes votos particulares discrepantes con la sentencia), se acogen plenamente los argumentos esgrimidos por el Gobierno estatal acerca de la falta de valor vinculante del precepto estatutario para la legislación estatal de aguas. Ha sido, por lo tanto, netamente afirmado el principio de territorialidad de las normas estatutarias, con lo que parecen quedar satisfechas las pretensiones de fondo de la Comunidad Autónoma, también frente al resto de estatutos presumiblemente incursos en la misma situación que el valenciano. En la resolución del recurso interpuesto por Castilla-La Mancha, el Tribunal Constitucional ha aplicado idéntica doctrina (STC 249/2007, de 13 de diciembre).

A su vez, el Gobierno riojano recurrió ante el Tribunal Constitucional el nuevo Estatuto aragonés, al entender invadidas las competencias del Estado y de La Rioja en materia de gestión hídrica referidas al río Ebro. El recurso de inconstitucionalidad, basado en el dictamen del 29 de junio del Consejo Consultivo de La Rioja, afecta a los artículos 19, 72 y a la disposición adicional quinta del Estatuto. El Ejecutivo de La Rioja considera que vulneran el orden constitucional en materia de aguas al condicionar aspectos relacionados con la gestión del agua en La Rioja (los aprovechamientos hidráulicos, la pesca, la agricultura o los regadíos). El recurso fue acogido con sorpresa por el presidente del Gobierno de Aragón, quien se aprestó a recordar cómo todos los diputados riojanos habían votado a favor del texto estatutario aragonés tanto en el Congreso como en el Senado.

Finalmente, y a pesar de referirse a una controversia competencial ajena (entre el Estado y la Comunidad balear), importa dar cuenta de la doctrina sentada en la STC 46/2007, de 1 de marzo, por la que se resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno frente a varios preceptos de la Ley 6/1999, de 3 de abril, *de directrices de ordenación territorial de las Illes Balears y de medidas tributarias*. En dichos preceptos se establecía una prohibición unilateral de autorización de nuevos aeropuertos –incluso de interés general–, la sujeción a un informe vinculante de la Comunidad Autónoma de los planes estatales y la determinación de las condiciones para la delimitación del dominio público marítimo-terrestre en la isla de Formentera. Todas estas cuestiones están relacionadas con la extensión y límites de las competencias autonómicas sobre ordenación del territorio, y la primera de ellas entronca directamente con uno de los conflictos entre el Estado y la Comunidad aragonesa sobre el que no llegó a pronunciarse el Tribunal Constitucional. En efecto, en 2005 ambas partes pactaron el desistimiento de sendos recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Gobierno estatal contra las Leyes 1/2001, de 8 de febrero, y 6/2001, de 25 de mayo, que pretendían, respectivamente, someter los planes y proyectos estatales con incidencia territorial a informe preceptivo del Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón; y los instrumentos de planificación hidrológica que afectasen al territorio aragonés a informe preceptivo del Instituto Aragonés del Agua. La contrapartida del pacto fueron las oportunas reformas legales operadas, en ambos casos, en el sentido de reducir el plazo de evacuación del informe autonómico. La STC

46/2007, de 1 de marzo, viene a afirmar la corrección de la solución pactada entre las partes, ya que se limita a reprochar el carácter vinculante del informe previsto en la norma balear, en aplicación de la jurisprudencia consolidada en las STC 40/1998, de 19 de febrero; 149/1998, de 2 de julio y 204/ 2002, de 31 de octubre.

Conflictividad ordinaria. La reclamación formulada por el Gobierno de Aragón ante el central de la manida «deuda por las mermas tributarias» ronda ya los 500 millones de euros. Continúa abierta la vía contencioso-administrativa ante el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, el más retrasado de toda la administración judicial española. Constatado el bloqueo temporal de la vía judicial, desde el ejecutivo autonómico se ha optado por aplicar esfuerzos a la negociación política al más alto nivel, que tampoco ha dado mejores frutos por el momento. Un compromiso personal del presidente del Gobierno central, una vaga oferta del Ministerio de Economía y Hacienda planteando la posibilidad de compensar la deuda con la cesión a la Comunidad Autónoma de infraestructuras de la Exposición Internacional de Zaragoza o algún tipo de inversión estatal en la Comunidad han animado las ya varias reuniones oficiales mantenidas entre el Gobierno central y el aragonés durante 2007, que finalmente cuajaron en la constitución formal de la comisión bilateral de estudio del conflicto. En este asunto, el Gobierno central sostiene una posición opuesta a la de su homólogo autonómico, a pesar de la sintonía política entre ambos. Así quedó demostrado en la votación de una moción que fue aprobada en noviembre por el Senado (la segunda de esta clase), a propuesta del PAR y con apoyo del PP, CiU, Coalición Canaria y PNV, pero con la abstención de la Entesa y el voto en contra del PSOE. En dicha moción se instaba al Gobierno central a pagar un anticipo de la deuda reclamada por el Gobierno autonómico antes de fin de año, hecho que no ha tenido lugar debido al momento parlamentario de tramitación presupuestaria.

Por otro lado, continúa el bloqueo ejecutivo al funcionamiento del Patronato del Archivo de la Corona de Aragón, constituido a principios de 2007 y pendiente de su primera reunión ejecutiva hasta solucionar la propiedad de la documentación que la Generalitat considera como perteneciente en exclusiva al sistema de archivos de la Comunidad catalana, en aplicación del nuevo Estatuto de Autonomía para Cataluña. Alguna incidencia mediata en el conflicto podría tener la inclusión del Archivo de la Corona de Aragón –junto con el Real Monasterio de Yuste, el faro de Finisterre y la Residencia de Estudiantes de Madrid– en la Lista del Patrimonio Europeo, producto de una nueva iniciativa para la protección y promoción de lugares emblemáticos para la cultura europea impulsada por los gobiernos de España, Francia y Hungría y en proceso de adopción por parte de la Comisión Europea.

Trasposos de competencias y transferencias de medios materiales y personales. Ha concluido el largo proceso de transferencia de las competencias en materia de Administración de Justicia, una vez satisfechas las expectativas financieras del Gobierno autonómico cifradas en 56 millones de euros, doce años después de que tales competencias fuesen incluidas en la reforma de 1996 del Estatuto originario de autonomía. La adquisición material de las competencias trae causa en Real Decreto 1702/2007, de 14 de diciembre, de *trasposo de funciones y servicios*

de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de provisión de medios personales, materiales y económicos para el funcionamiento de la Administración de Justicia.

Conflictos interautonómicos. El contencioso de los bienes artístico-religiosos pertenecientes a las parroquias de la diócesis de Barbastro-Monzón y retenidos por la diócesis depositaria de Lérida ha seguido complicándose, a pesar del nuevo escenario abierto tras la llegada del nuevo administrador apostólico Xavier Salinas en sustitución del obispo Ciuraneta, y la designación por parte de aquél del diácono y abogado aragonés Francisco Mata Rivas como nuevo asesor jurídico para reconducir el litigio.

El Supremo Tribunal de la Signatura Apostólica rechazaba en mayo el último recurso de la diócesis de Lérida frente al decreto sinodal que conminaba a la diócesis de Lérida a entregar las piezas litigiosas a la diócesis altoaragonesa, pero el obispado catalán mantiene abierta otra vía judicial canónica (la del Alto Tribunal de la Rota, inferior, no obstante, al de la Signatura Apostólica) para tratar de demostrar la propiedad de las obras litigiosas, fundada principalmente en los diarios del obispo Messeguer (responsable de la recolección de bienes parroquiales de la antigua diócesis de Lérida), que atestiguarían la propiedad de la diócesis catalana. Pendiente de la sentencia de la Rota, en un conflicto que desde Aragón se considera que enfrenta a la diócesis de Lérida y al Vaticano, la estrategia pactada entre el obispo de Barbastro-Monzón y el presidente del Gobierno de Aragón se cifra en la reclamación en la vía civil ordinaria de la ejecución de la sentencia canónica, lo cual supondría todo un hito judicial, ya que sería el primer caso en que se solicitase un exequátur para una resolución eclesiástica ajena a asuntos de nulidad matrimonial.

Sin embargo, el principal escollo para la devolución de las piezas de arte sacro no parece ubicarse en el plano eclesiástico. De hecho, el recurso ante la Rota no impide la devolución de las piezas, y el administrador apostólico Salinas viene justificando la retención de las obras en Lérida por la sujeción de las mismas a la legislación catalana de patrimonio cultural, por más que ha reconocido, en el deber que le incumbe, de entregar los bienes en cumplimiento de las sucesivas decisiones canónicas que obligan a la diócesis catalana. Así lo hizo saber en una carta remitida a todos los párrocos de su diócesis, que ordenaba expresamente fuera leída a los feligreses, y en la que excusaba el cumplimiento de los mandatos de los tribunales eclesiásticos en la composición plural del consorcio que dirige el Museo Diocesano y Comarcal de Lérida, depositario de los bienes. Ha de notarse que son varias las instituciones integrantes del Consorcio del Museo, además del obispado: la Generalitat de Cataluña, el Ayuntamiento de Lérida, la Diputación provincial de Lleida y el Consejo Comarcal del Segriá. Como ejemplo de la postura adoptada por el frente catalán, valga la cita de la moción presentada por CiU ante el último pleno de la Diputación de Lleida antes de las elecciones, moción que fue aprobada ante la abstención del PSC y el único diputado de Unitat d'Aran: en ella se instó al consorcio a no ceder ninguna de las obras litigiosas «bajo ninguna fórmula jurídica ni de temporalidad (...) hasta que no se haya resuelto por los tribunales civiles competentes», en aras de la unidad de las colecciones, lo cual residencia la conservación y exposición de los bienes en el Museo leridano.

El argumento de la catalogación de las piezas no es nuevo, como tampoco lo es la apelación a acuerdos y políticas para la gestión conjunta de las piezas con la diócesis y las autoridades aragonesas. Pero, si hasta ahora no se discutía la filiación eclesiástica del conflicto, ha ganado peso la presencia de las autoridades civiles catalanas en el mismo, hasta el punto de descompensar la balanza de fuerzas implicadas. La catarsis del litigio tuvo lugar, indudablemente, con la escenificación del traslado de una veintena de las obras de su ubicación original (la iglesia de San Martín) al nuevo Museo Diocesano y Comarcal, inaugurado el 30 de noviembre. A partir de entonces, se reforzaba la tesis de la unidad museística catalana como obstáculo para la devolución de los bienes, y su dependencia directa de la Generalitat. El traslado fue calificado de provocación innecesaria por parte del presidente del ejecutivo aragonés, quien remitió una misiva al nuncio de la Santa Sede en España, Manuel Monteiro de Castro, denunciando la exhibición de los bienes litigiosos en el Museo Diocesano y Comarcal de Lérida. La carta, criticada por la oposición por tardía y no creíble, fue respondida por el nuncio haciendo propia la postura de la diócesis leridana sobre la vinculación de las piezas a legislación catalana sobre patrimonio cultural, y sugiriendo la intervención del presidente autonómico ante la Generalitat. Por su parte, la consejera de cultura, Eva Almunia, rompió las conversaciones que mantenía desde hace meses con su homólogo catalán para intentar favorecer la resolución del litigio, en un nuevo gesto que se suma al abandono aragonés de la Euroregión-Mediterráneo en 2006. No obstante, inmediatamente después de este plante, los diputados de los grupos parlamentarios de apoyo al gobierno, entre los que se cuenta la propia consejera aragonesa, rechazaron una moción presentada por el PP solicitando la reprobación del traslado de las piezas al nuevo Museo, con la excusa de que también solicitaba censurar la actuación de la Generalitat en el asunto, algo que la Almunia acababa de llevar a cabo en su calidad de consejera

En cualquier caso, el litigio de los bienes de las parroquias del Aragón oriental no puede ser tildado de estrictamente privado o, cuando menos, ajeno a la dinámica institucional aragonesa..., ni a la catalana. Por ejemplo, el expediente de catalogación de los bienes el 29 de abril de 1999 fue iniciado por la Administración dependiente del anterior Gobierno de coalición PP-PAR, sin que haya todavía finalizado tras ocho años de tramitación. Sin embargo, y a la vista de la incoación del expediente en Aragón en aquel momento, la Generalitat no tardó ni un mes en rubricar el acuerdo para crear el consorcio del Museo Diocesano y Comarcal de Lérida, procediendo desde luego a la catalogación de todos sus fondos como colección.

Sólo ahora se plantea la impugnación de la catalogación hecha por la Administración catalana a través de una acción de nulidad, aunque la terminación del expediente de catalogación abierto por la Administración aragonesa sigue sin llevarse a efecto, habiéndose incluso presentado a tal propósito una proposición no de ley en las Cortes de Aragón por parte del grupo parlamentario de CHA. Por si fuera poco, el art. 7 de la Ley aragonesa del Patrimonio Cultural, que prescribe el empleo de todos los medios disponibles para asegurar el retorno de los bienes del Patrimonio Cultural aragonés que se hallen fuera de su territorio, se ha elevado al nuevo Estatuto de Autonomía de Aragón. A primera vista, no faltarían argumentos para sostener la ilicitud de la postura recalcitrante de las instituciones

catalanas: la catalogación hecha por la Generalitat en 1999 adolecería de incompetencia territorial, al encontrarse pendiente la reclamación judicial canónica de la propiedad de las obras cuando aquélla tuvo lugar. Asimismo, la catalogación contrastaría con el ordenamiento jurídico al conferir al Consorcio Museístico leridano facultades o derechos (la posesión) careciendo de los requisitos esenciales para su adquisición (la propiedad u otro título real homologable). A mayor abundamiento, la resolución de la Generalitat que en 2006 condicionó la devolución de las piezas sacras a la diócesis de Barbastro-Monzón al respeto de la unidad de la colección del Museo Diocesano y Comarcal de Lérida, se encontraría viciada de nulidad a la luz de su carácter imposible.

En definitiva, las instituciones civiles aragonesas, evidentemente afectadas en el ejercicio de sus competencias por el conflicto de origen eclesiástico, están demostrando una prudencia acaso excesiva: el Gobierno de Aragón sigue sin concluir su expediente de catalogación, y no está empleando todas las posibles herramientas para lograr el regreso a su territorio de los bienes retenidos, como le prescribe el Estatuto de Autonomía (por ejemplo, ni siquiera se ha mencionado la figura del conflicto positivo de competencias). La actuación del resto de instituciones implicadas (los municipios) merece un juicio semejante: no llegó a celebrarse la lectura, en Roda de Isábena –antigua sede episcopal de Ribagorza y antecesora del obispado de Lérida–, de un manifiesto consensuado desde el mes de febrero por una comisión pluripartidista de alcaldes del Aragón oriental (Graus, Tamarite de Litera, Zaidín e Isábena), exigiendo la devolución de las piezas de arte sacro. El manifiesto pone de relieve la pasividad de la Iglesia ante sus propias resoluciones, y lamenta la rebeldía del obispado de Lérida, haciendo un llamamiento a los representantes civiles y políticos leridanos para adoptar «una postura constructiva y de no injerencia», y a la Iglesia para que «no dilate por más tiempo» la resolución del conflicto. La inminencia de las elecciones autonómicas y locales provocó la postergación *sine die* de la lectura, si bien la comisión de alcaldes llegó a remitir una carta al Papa en la que le instaban a poner fin al conflicto entre las diócesis. Finalmente, también resultó infructuosa la moción del aragonés José María Mur, al ser rechazado por el pleno del Senado su intento de comprometer al Gobierno estatal en el contencioso, con 126 votos en contra (incluidos los del PSOE y los de los grupos catalanes), frente a 120 favorables (entre los que se contaron los del PP).

Actividad reglamentaria

La actividad reglamentaria autonómica no ha sido particularmente intensa en 2007, habiéndose promulgado en torno a la veintena de Decretos relativos a diversas materias. 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 *guías de turismo* (Decreto 264/2007, de 23 de octubre), el de *centros de bronceado y la venta y alquiler de los aparatos de bronceado mediante radiaciones ultravioletas* (Decreto 95/2007, de 5 de junio), el de *tenencia y uso de aves de presa* (Decreto 245/2007, de 2 de octubre) y el de *producción, posesión y gestión de los residuos de la construcción y la demolición, y del régimen jurídico del servicio público de eliminación y valo-*

rización de escombros que no procedan de obras menores de construcción y reparación domiciliaria (Decreto 262/2006, de 27 de diciembre). Por encima de todos ellos destaca el reglamento ejecutivo para la aplicación de los impuestos medioambientales (reglamento de *desarrollo parcial de la Ley 13/2005, de 30 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas en materia de tributos cedidos y tributos propios de la Comunidad Autónoma*, aprobado por Decreto 1/2007 de 16 de enero).

Asimismo, cabe resaltar tres importantes reglamentos relacionados con el «Estado del bienestar»: el dedicado a la regulación del procedimiento para la libre elección de médico especialista y de hospital en el Sistema Sanitario Público de Aragón (Decreto 57/2007, de 17 de abril), que aprueba la cartera de servicios sanitarios del Sistema de Salud de Aragón (Decreto 65/2007, de 8 de mayo), adaptando el ordenamiento aragonés a lo dispuesto en el RD 1030/2006, de 15 de septiembre; y el regulador de la *admisión de alumnos en los centros públicos y concertados en las enseñanzas de segundo ciclo de educación infantil, educación primaria, educación especial, educación secundaria obligatoria, bachillerato y formación profesional* (Decreto 32/2007, de 13 de marzo).

En un orden menor, son dignas de noticia algunas normas promulgadas en materia de fomento económico, en particular, el Decreto 2/2007, de 16 de enero, *sobre subvenciones en materia de agricultura y alimentación*, el Decreto 24/2007, de 13 de febrero, *por el que se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones destinadas a financiar proyectos de cooperación transfronteriza entre la Comunidad Autónoma de Aragón y las regiones francesas de Aquitania y Midi-Pyrénées*, el Decreto 39/2007, de 27 de marzo, que establece el régimen transitorio de aplicación del Decreto 66/2003, de 8 de abril, regulador de las ayudas para diversificar la actividad económica y favorecer el desarrollo equilibrado del territorio, el Decreto 230/2007, de 18 de septiembre, *por el que se establece el régimen de ayudas del Programa de Apoyo a la Innovación de las PyMEs 2007-2013 en Aragón* y el Decreto 298/2007, de 4 de diciembre, *por el que se aprueba el Reglamento por el que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones destinadas a la financiación de actuaciones a favor de la integración social de la población de origen extranjero residente en Aragón*.

Cabe también dar cuenta, sin perjuicio de su dimensión estrictamente interna a la Administración autonómica, de algunas normas relacionadas con la organización administrativa (*Reglamento de las Comisiones Técnicas de Calificación*, aprobado por Decreto 213/2007, de 4 de septiembre, y luego modificado por Decreto 266/2007, de 23 de octubre, en materia de actividades clasificadas; y creación y regulación del *Registro de Universidades, Centros y Enseñanzas de la Comunidad Autónoma* (Decreto 237/2007, de 18 de septiembre).

Actividad administrativa

Estructura administrativa. De resultas de las elecciones autonómicas, se ha producido la lógica reestructuración del organigrama de la Administración autonómica, operada en sus tres típicas fases: primera, el Decreto de la Presidencia del

Gobierno en el que se enuncian los Departamentos (Decreto de 6 de julio de 2007); segunda, el Decreto gubernamental que desarrolla la estructura orgánica básica afirmada por el presidente (Decreto 112/2007, de 10 de julio, enseguida modificado por el 189/2007, de 24 de julio); tercera, los Decretos singulares por los que se aprueba la estructura orgánica de los Departamentos que han sufrido algún tipo de cambio (Presidencia del Gobierno: Decreto de la Presidencia de 4 de septiembre de 2007; Vicepresidencia del Gobierno: Decreto 212/2007, de 4 de septiembre; Presidencia: Decreto 224/2007, de 18 de septiembre; Obras Públicas, Urbanismo y Transportes: Decreto 296/2007, de 4 de diciembre; Medio Ambiente: Decreto 281/2007, de 6 de noviembre; Política Territorial, Justicia e Interior: Decreto 225/2007, de 18 de septiembre, modificado por el 287/2007, de 20 de noviembre, para incorporarle la Dirección General de Administración de Justicia; Servicios Sociales y Familia: Decreto 15/2007, de 30 de enero, de modificación del 252/2003, de 30 de septiembre).

El nuevo Gobierno de Aragón tiene 11 Departamentos, 2 más que en la anterior legislatura (Presidencia y Política Territorial, Justicia e Interior), pero sólo 4 nuevos consejeros, como puede advertirse de la lectura de la ficha institucional. Pese a mantener el mismo número de cargos, el PAR pierde representatividad relativa en el nuevo Ejecutivo, debido al incremento de las carteras (4 miembros del PAR cuentan con una representatividad del 31% sobre un total de 13), mientras que ese mismo número de carteras implicaba un peso del 36% en la anterior legislatura. El nuevo Gobierno autonómico aumenta la representatividad femenina, aunque sin alcanzar la paridad (4 mujeres sobre un total de 13 miembros, ninguna de ellas del PAR, lo que implica una representatividad del 31%, mientras que el anterior equipo de Gobierno tan sólo contaba con tres mujeres sobre un total de once cargos, es decir, el 27%).

A lo largo de 2007, y en línea con las preocupaciones contemporáneas sobre la cuestión, se ha creado un órgano de coordinación intraadministrativa (Comisión Interdepartamental de Cambio Climático del Gobierno de Aragón). También se ha modificado la composición de la Comisión Delegada del Gobierno «Aragón 2008». Poco relevantes son, a la vista de los datos, los cambios orgánicos.

Empresas públicas. En 2007 han visto la luz tres empresas públicas de la Comunidad Autónoma («Suelo y Vivienda de Aragón, Equipamientos S.A.», «Sociedad para el Desarrollo de Calamocha, S.A.» y «PLAZA Desarrollos Logísticos, S.L.», además de cambiar la adscripción de la empresa «Pabellón de Aragón S.A.» al nuevo Departamento de Política Territorial, Justicia e Interior. Asimismo, se ha constituido la «Sociedad para la Promoción y Desarrollo Empresarial en Teruel S.A.», participada por la estatal «SEPI Desarrollo Empresarial», el Gobierno de Aragón y las tres entidades financieras de mayor arraigo en la Comunidad (Caja Rural, Ibercaja y CAI), con el ánimo de desarrollar espacios industriales de calidad mediante la participación minoritaria en el capital social inicial de las empresas asentadas en PLATEA (Teruel), y otros espacios industriales recientemente acondicionados en Alcañiz o Andorra.

Es precisamente en el campo de las empresas públicas donde se han producido más variaciones sustantivas, ya que la Comunidad Autónoma ha reducido su participación en la propiedad de la metalúrgica «Casting Ros, S.A.», en el seno

de un proceso de enajenación paulatina de esta empresa mixta autonómica-privada, apoyada en sus comienzos como iniciativa de recolocación de mineros cesantes, así como en la empresa (mixta autonómica-privada al 35%) «Bodega Pirineos, S. A.», afectada por un proceso de concentración del capital en manos de «Bodegas Barbadillo».

Por otro lado, se ha ampliado la participación autonómica en otras muchas empresas: «Promoción del Aeropuerto de Zaragoza, S.A.» (mixta, autonómica-municipal), «Parque Temático de los Pirineos, S. A.» (mixta autonómica-privada), «Expoagua Zaragoza 2008, S.A.» (mixta pública, en la que el Ejecutivo autonómico participa con un 15% de su accionariado) y «Savia Capital Inversión, S.A.U.» (entidad financiera autonómica que, a su vez, ha absorbido las acciones que la estatal «SEPI Desarrollo Empresarial, S.A.» poseía en la veterana y languideciente «Sociedad para el Desarrollo Industrial de Aragón, S.A.»).

No obstante, el hito más relevante en el ámbito empresarial público viene constituido por la creación de un *holding* público «Corporación Empresarial Pública de Aragón, S.L.U.», titular de todas las acciones y participaciones que tiene repartidas la Administración autonómica en una setentena de empresas mercantiles. Este nuevo organismo, dotado de un capital social inicial de 400.000 euros, está encargado de coordinar y controlar el sector empresarial público, homogeneizando los sistemas de gestión de las empresas públicas y asesorando a las empresas participadas. El futuro inmediato de la corporación ha quedado, no obstante, a expensas de la aprobación de la correspondiente ley, debido a la insuficiencia de rango del decreto para la cubrir la reorganización de algunas empresas públicas con gran volumen de activos financieros. En dicha ley se habrán de contemplar los mecanismos de información que esta corporación deberá dar a las Cortes autonómicas, un aspecto que también requiere una explicación más dilatada.

En efecto, últimamente se viene detectando una férrea resistencia del Gobierno al control parlamentario, precisamente en el campo del sector público empresarial. PP y CHA solicitaron en las Cortes de Aragón una comisión de investigación «sobre los contratos laborales y sobre los contratos de obras, de consultoría, de suministros y asistencia y de servicios celebrados durante la presente Legislatura por las entidades de derecho público, empresas públicas, fundaciones y consorcios de la Comunidad Autónoma», comisión que llegó a constituirse debido al rechazo de la mayoría parlamentaria. La solicitud de comisión de investigación materializaba el último episodio de una importante disputa parlamentaria sobre el acceso a los datos de las empresas públicas y entes similares que, como se ha apuntado, han proliferado en los últimos años, en sectores siempre relacionados con el mercado inmobiliario ahora sumido en una patente crisis.

El caso es que también se conocían en 2007 sendos informes del Banco de España y del Tribunal de Cuentas, que bien podrían alarmar acerca de los peligros de una hipertrofia en el sector empresarial público aragonés. El informe del Banco de España destacaba la deuda que acumulan las empresas públicas creadas por el Gobierno aragonés, deuda que alcanza ya la cifra récord de 204 millones de euros, desde los 2 millones de euros en que se cifraba en 1995. Son las empresas Aramón, Pla-Za, Suelo y Vivienda de Aragón, Platea y Walqa las que han asumido los mayores compromisos financieros en 2007. Se trata de un nivel de

endeudamiento ridículo, en términos absolutos, frente al que presentan las entidades no regidas por el Derecho administrativo de otras comunidades, tales como la catalana (4.200 millones de euros) y valenciana (1.700). Pero es un endeudamiento ciertamente preocupante en la actual coyuntura financiera internacional, y en el contexto del volumen histórico y actual de endeudamiento de la sola Administración autonómica, que ha pasado de 654 millones de euros en 1995 a los 1.128 actuales. En cualquier caso, el aumento del endeudamiento a través de las empresas públicas no es sino otro síntoma del problema largamente denunciado sin éxito por la oposición en el parlamento autonómico, es decir, la falta de transparencia de estas sociedades que afecta tanto a sus procesos de licitación como de asunción de personal.

Por si fuera poco, a las dificultades para el control del parlamento autonómico se suma el escape puntual de algunas empresas públicas al control del Tribunal de Cuentas, cuyo Informe de fiscalización de 2002, hecho público en 2007, advertía que diez empresas dependientes de Administraciones públicas aragonesas evadieron el control legal de sus cuentas. Si bien el informe trata indistintamente el fenómeno de las empresas autonómicas y locales, los datos son igualmente chocantes, en la medida en que en aquel ejercicio se superaba en la Comunidad el umbral de 30 empresas públicas por millón de habitantes, con más de la mitad de las empresas públicas locales concentradas en la actividad inmobiliaria. El informe destacaba, por último, cómo los organismos autónomos dependientes de la Administración autonómica cuadruplicaron su presupuesto inicial durante 2002.

En general, y también en relación con el fenómeno que se acaba de apuntar, resulta notable el significativo aumento que viene experimentando la contratación de personal eventual, manifestado en un presupuesto para 2007 de 5 millones de euros, destinados a sufragar un centenar de puestos cuya designación ha sido criticada por la oposición por su excesivo número y falta de transparencia (los nombramientos no son publicados en el diario oficial), pero excusada por el Ejecutivo en el incremento de competencias asumidas. El fenómeno se extiende a la Administración instrumental y el sector empresarial público, aunque su mayor presencia tiene lugar en la presidencia, vicepresidencia y, sobre todo, en el Departamento de Presidencia.

Comarcas y entidades locales

Más allá de las elecciones locales, que se ha reseñado en su apartado específico, conviene dar cuenta del problema institucional acaecido como consecuencia de la violenta muerte del alcalde de Fago (Huesca), Miguel Grima (PP). En un primer momento, y dado que el municipio se rige por el sistema de «concejo abierto», se plantearon dudas en torno al procedimiento a seguir para la elección del alcalde interino hasta las elecciones de mayo, en particular sobre la aplicación de la normativa autonómica de régimen local o la estatal de régimen electoral general. Las dudas quedaron resueltas a favor de la aplicación del procedimiento autonómico. Frente a la prescripción de la ley estatal de nombramiento de una junta gestora por parte de la Diputación Provincial, el procedimiento recogido en la normativa aragonesa dispone la designación de un nuevo alcalde tras la oportuna celebración de la asamblea vecinal; subsidiariamente, el ofrecimiento de investi-

dura al teniente de alcalde; finalmente, el nombramiento por parte del partido de adscripción del alcalde ausente de un sustituto entre los vecinos censados en el municipio, una treintena en este caso. Nótese, a título anecdótico, que el PP propuso a un alcalde interino que posteriormente concurrió a las elecciones locales bajo las siglas del PAR.

Política de comunicación

A mediados de 2007 se produjo el cambio en la Dirección General de la Corporación Aragonesa de Radio y Televisión, tomando el cargo Ramón Tejedor, quien fuera presidente en funciones de la Comunidad Autónoma tras la dimisión de José Marco en 1995. A diferencia de su predecesor, elegido por unanimidad, Tejedor fue desairado por los miembros del PP en el Consejo de Administración de la Corporación, que se ausentaron de la votación tratando de exteriorizar el rechazo al pretendido intento del Gobierno de politizar el ente con su designación, y vinculando su nombramiento con la intención de financiar de forma extraordinaria al Real Zaragoza S.A.D. a través de la compra de derechos de retransmisión. El nuevo director anunció los retos inmediatos de la Corporación, cifrados en explorar todas las posibilidades de Internet ante el apagón analógico, estudiar la suscripción de acuerdos con otras televisiones autonómicas para retransmitir la programación aragonesa en las comunidades limítrofes e iniciar los estudios tendentes a la puesta en funcionamiento del segundo canal de televisión autonómico.

Política económica y fiscal

En 2007 se ha puesto de manifiesto un relativo fracaso de la genuina política tributaria ambiental impulsada por el Ejecutivo desde 2006. La recaudación anual del impuesto sobre emisiones contaminantes no ha llegado al tercio de lo presupuestado (15 millones de euros), mientras que los ingresos por el impuesto de grandes superficies comerciales (recurrido ante el Tribunal Constitucional por el Gobierno central) apenas alcanzaron el 60% de los 4 millones previstos. A su vez, se ha debido reducir urgentemente a la mitad la cuota tributaria anual del impuesto que grava las estaciones de esquí, ante la recaudación inferior a la presupuestada (un millón de euros frente a los 1,7 millones previstos). A la vista de la ley autonómica de presupuestos para 2008, cabe esperar la reiteración de esta operación, calificada por IU como «indulto fiscal» para el *holding* mixto «Aramón, S.A.».

Educación

La Administración educativa aragonesa emprendió en primavera el proceso de selección masiva de los directores de unos 300 centros educativos, que concluían su mandato al final del curso escolar 2006-2007. Tratándose de la primera actuación de estas características en aplicación de la reciente Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, *de Educación*, la convocatoria suscitó cierta polémica entre el colectivo de directores afectados, debido a la decisión de organizar un nuevo

concurso de méritos en lugar de prorrogar los mandatos, y al cambio de prioridades que establece la nueva normativa en favor de los candidatos de cada centro.

Por lo demás, el inicio del curso escolar 2007-2008 contó con dos novedades de relieve: por un lado, la impartición pacífica de la polémica asignatura de «educación para la ciudadanía» (a pesar del acatamiento resignado por la Confederación Española de Centros de Enseñanza, y ante las contundentes advertencias para alumnos absentistas y los centros concertados reticentes de la titular de educación), a semejanza de Andalucía, Asturias, Cantabria, Cataluña, Extremadura y Navarra; y, por otra parte, el inicio de la andadura del primer currículo aragonés en desarrollo de la Ley Orgánica de Educación, y que conllevó cambios en las cargas lectivas de las asignaturas (consolidación de las materias instrumentales –matemáticas y lengua– e impulso a los idiomas en detrimento de conocimiento del medio, artística o educación física).

Política social

El fenómeno más notable de este año ha sido el renqueante inicio de la aplicación de la «Ley de la dependencia», afectado por los retrasos de definición de algunos extremos de la ley verificados a nivel estatal (reparto de la dotación económica entre la administración central y las autonómicas, cuantía y condiciones de acceso a las prestaciones...). El empleo transitorio de formularios provisionales, la descoordinación inicial entre servicios sociales autonómicos, comarcales y locales y la dilatación de los procesos de contratación de evaluadores y de valoración de beneficiarios –debida a los aproximadamente 12.000 «grandes dependientes» peticionarios de la Comunidad–, demoraron la provisión de ayudas hasta finales del año.

Asimismo, y en la línea de otras comunidades autónomas y al amparo del aval que el Tribunal Constitucional viene dando a este tipo de medidas (STC 239/ 2002, de 11 de diciembre), se han mejorado un año más las pensiones no contributivas (Decreto 69/2007, de 8 de mayo, *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 y de enfermedad*).

Medio ambiente

Se ha declarado, bajo la figura del Paisaje Protegido, el de «San Juan de la Peña y Monte Oroel», y se ha procedido a la ampliación del ámbito territorial de su predecesor, el de los «Pinares de Rodeno». También ha visto la luz la aprobación definitiva del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de los Sotos y Galachos del río Ebro (Tramo Zaragoza-Escatrón), así como la modificación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Comarca del Moncayo, el Plan Rector de Uso y Gestión y los límites del Parque Natural del Moncayo. Finalmente, la Administración General del Estado ha ampliado los medios personales y económicos traspasados a la Comunidad Autónoma en 2006 en materia de conservación de la naturaleza (Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido).

Urbanismo y ordenación del territorio

Más allá de lo apuntado en relación con la actividad legislativa en la materia, cabe destacar la queja presentada por IU en las postrimerías de 2006, y que dio lugar a la apertura de una investigación por parte de la Comisión Europea sobre el impacto de la presión urbanística sobre la ordenación y el crecimiento equilibrado del territorio y el medio ambiente en Aragón, especialmente, en el Pirineo, en el entorno de Zaragoza y en algunos municipios del sistema ibérico turolense. A imagen de cuanto sucedió en el caso valenciano, resultante en el llamado «Informe Fourtou» que censuraba la aplicación abusiva de la normativa urbanística autonómica y sus repercusiones sobre los ciudadanos europeos, la Comisión de Peticiones del Parlamento europeo designó una comisión de eurodiputados encargados de desplazarse a Aragón para estudiar los problemas denunciados sobre el terreno. Sólo en la capital y sus alrededores hay proyectadas 100.000 nuevas viviendas, cifras que contrastan con las previsiones de crecimiento de la población, que no superan los 107.000 habitantes. Fruto de este crecimiento, en Aragón se urbanizan diariamente unas dos hectáreas de terreno, cifra nada desdeñable en la coyuntura actual de desaceleración del mercado inmobiliario.

Otro de los momentos más vibrantes en la vida institucional de la Comunidad ha sido la escenificación de la apuesta del Gobierno de Aragón, y singularmente de su vicepresidente, José Angel Biel, para lograr la implantación del proyecto «Gran Scala» en Los Monegros, un macrocomplejo de casinos y parques temáticos promovido por el cártel «International Leisure Development». A finales de 2007, el Gobierno anunciaba la iniciativa, la cual, de materializarse en sus términos propuestos, supondrá una transformación integral del territorio, dadas las cifras de potenciales turistas y trabajadores que se manejan, así como las dimensiones de las instalaciones y los retornos fiscales y económicos en general para la Comunidad. Inmediatamente, el proyecto ha sido contestado desde sectores cívicos y parte de la oposición parlamentaria (IU y, en menor medida, CHA), debido al silencio gubernamental acerca de la concreta ubicación del recinto, el papel que los poderes públicos de la Comunidad están llamados a desempeñar en la construcción y explotación del proyecto, así como al anuncio de la disposición del Gobierno a la aprobación de una ley singular para regular las condiciones urbanísticas y fiscales del complejo de juego y ocio «Gran Scala».

Cultura

Los hechos más notables sucedidos en 2007, más allá de los avances palpables en las obras de la Exposición Internacional de Zaragoza, se cifran en la inauguración de la Hospedería del Monasterio Nuevo de San Juan de la Peña, integrada en la Red de Hospederías de Aragón, y el inicio de las excavaciones oficiales en el inmenso yacimiento celtíbero amurallado de Valdeherrera (aproximadamente 40 hectáreas en las proximidades de Calatayud). Asimismo, ha concluido el proceso de liquidación de la «Fundación Gran Teatro Fleta» mediante la aceptación de los bienes resultantes de la misma, si bien la operación pactada entre el Gobierno de Aragón y la SGAE para recuperar este coliseo está hallando más obstáculos de los

previstos, debido a la oposición a su derribo encabezada por la activa Asociación de Acción Pública para la Defensa del Patrimonio Aragonés (APUDEPA).

Política hidráulica

Tal y como ya se ha expuesto, la avenida extraordinaria del Ebro fue mejor controlada que la de 2003, gracias a una eficaz y elogiada movilización de fuerzas estatales, autonómicas y locales orquestada por la Confederación Hidrográfica del Ebro. Sigue estando sobre la mesa la reivindicación de los municipios ribereños de adoptar medidas concretas para minimizar los daños en caso de riada. Las inundaciones afectaron a 19.000 hectáreas de cultivo, cifrándose los daños en unos 12 millones de euros, comprometidos a partes iguales por el Estado y por el Gobierno de Aragón y abonados con cierta demora (desde noviembre en adelante).

Asimismo, resulta destacable el primer paso dado para la plena explotación del embalse del Val, primer producto del Pacto del Agua pero infrautilizado desde su finalización en 2002. Tras cinco años de intentos, los municipios y las comunidades de regantes beneficiarias de esta obra (que representan ca. 15.000 hectáreas en las estribaciones zaragozanas y navarras del Moncayo) lograron alcanzar un acuerdo para constituir la junta central de usuarios, aprobada definitivamente por la Confederación Hidrográfica del Ebro. No obstante, el Ministerio de Medio Ambiente sigue teniendo pendiente la ejecución de los proyectos previstos en el plan de restitución por la construcción del embalse, como en algunos otros casos. Por ejemplo, el retraso en la ejecución de las mejoras prometidas para Lechago, Luco de Jiloca y Navarrete (Teruel) en compensación por la afección del embalse de Lechago, cifradas en ca. 18 millones de euros, motivó la queja de unos 350 vecinos de las citadas pedanías ante el Tribunal de Justicia de Aragón quien, por cierto, se vio en el deber de remitirlas al Defensor del Pueblo debido a la limitación competencial de que adolece el *ombudsman* aragonés frente a la actividad de la Administración estatal.

En general, es el capítulo de las obras hidráulicas el que sigue generando cierta desazón en todos los niveles institucionales y sociales de la Comunidad Autónoma. Por una parte, en 2007 ha visto la luz la aprobación definitiva del proyecto del embalse de Mularroya, cuya finalización se prevé en 2015. Con una capacidad de 103 Hm³ y un presupuesto de aproximadamente 129 millones de euros, este embalse es el tercer mayor pantano del manido Pacto del Agua, y simboliza una demanda histórica de los valles del Jalón y el Jiloca, a pesar de contar con la oposición de dos ayuntamientos –Morata y Saviñán– y de la Plataforma Jalón Vivo. La construcción de esta presa tiene un futuro incierto, puesto que, como ya se reseñó en el *Informe* de 2005, una sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón obligó a la Administración autonómica a ampliar una ZEPA incluyendo el vaso del embalse en su perímetro, además de hallarse pendiente de resolución la impugnación ante la Audiencia Nacional del proyecto de embalse, su declaración de impacto ambiental y su posterior adjudicación. También en este caso, por cierto, pende la redacción del plan de restitución territorial para los municipios de Morata de Jalón, La Almunia de Doña Godina, Ricla y Chodes, afectados por la construcción del embalse.

Quizás la resolución definitiva del llamado «caso Yesa» termine marcando el devenir de las obras de regulación en la Comunidad Autónoma: la absolución por el Tribunal Supremo de los ingenieros y altos cargos del Ministerio de Medio Ambiente relacionados con el recrecimiento del embalse de Yesa y el rechazo del recurso contencioso-administrativo interpuesto en 2001 ante la Audiencia Nacional por el Ayuntamiento de Artieda y la Asociación Río Aragón contra el recrecimiento del mismo embalse, parece que levantan los últimos obstáculos remanentes para el desarrollo de los regadíos en las Bardenas y el abastecimiento de Zaragoza con agua pirenaica. Una vez desechada la falta de justificación del proyecto, descartados los riesgos sísmicos graves del mismo, avalada la evaluación ambiental practicada y desestimadas las afecciones al trazado del Camino de Santiago, parecen haber decaído los motivos por los que el Ministerio de Medio Ambiente mantiene bloqueado el recrecimiento del embalse. Recuérdese que en estos momentos se maneja un proyecto de recrecimiento a cota inferior a la inicial (de 1.500 a 1.000 Hm³), tras el acuerdo arduamente alcanzado en 2004 en la llamada Mesa del Agua de Aragón. Sin embargo, el Ministerio demora la tramitación del modificado de proyecto desde hace un año y medio, escudándose en la necesidad de repetir la evaluación ambiental practicada en 1999 para el proyecto de ampliación originario. En ese *impasse*, la aparición en 2007 de un deslizamiento en la ladera izquierda del embalse ha sido la excusa perfecta para la decisión ministerial de reemprender la tramitación administrativa del proyecto, cuya finalización se hará esperar hasta la próxima legislatura.

Aunque la ministra Cristina Narbona se comprometió a la ejecución de las principales obras del Pacto del Agua con un cronograma preciso (recrecimiento de Yesa en 2013, embalse de Biscarrués en 2011 y de San Salvador en 2012, balsas del sistema de riegos del Alto Aragón en 2014, actuaciones del Matarraña en 2013, y embalse de Santolea en 2012), el bajo ritmo de ejecución de las obras llegó incluso a exasperar al consejero de Agricultura, Gonzalo Arguilé, quien virtió duras críticas a la ministra durante una comparecencia ante la Comisión de Agricultura de las Cortes de Aragón, si bien se retractó públicamente al poco tiempo por medio de una nota oficial emitida por el Gobierno de Aragón. Como puede apreciarse, la cuestión hidráulica es un auténtico filón de sentimientos y acaso pasiones, como lo era en tiempos (y modos) del eximio Joaquín Costa.

Situación de los partidos políticos

El informe de fiscalización del Tribunal de Cuentas sobre los estados contables de los partidos políticos con representación parlamentaria en 2004 arrojaba datos desconcertantes sobre la situación financiera de las formaciones netamente aragonesas, en particular, respecto a la considerable deuda por ellas acumulada –CHA adeudaba aproximadamente medio millón de euros y el PAR uno–, a los defectos y lagunas contables relativas a las subvenciones percibidas en las corporaciones locales y al carácter anónimo y gran volumen de aportaciones privadas individualizadas recibidas por el PAR (370.000 euros).

Ya en el contexto de 2007, el proceso electoral ha dado lugar a sendas crisis de cierta relevancia, una como consecuencia de los comicios y otra como preludeo a

los mismos. En el primer caso, el serio revés electoral padecido por la CHA en la provincia de Zaragoza ha abierto un profundo proceso de reflexión. En el segundo, la exclusión de la candidatura al Ayuntamiento de Zaragoza de los concejales populares que más desgaste venían causando al actual alcalde Juan Alberto Belloch provocó algunas tensiones en el PP aragonés, tensiones que fueron resueltas con el aval de la Secretaría General del partido en Madrid a favor del presidente provincial del PP zaragozano y primer concejal de la oposición en el Ayuntamiento de Zaragoza, Domingo Buesa. La vinculación de los concejales a la órbita del ex alcalde José Atarés, que encabeza el sector crítico con la ejecutiva regional presidida por el diputado autonómico y senador Gustavo Alcalde, y las relaciones entre este sector y el PP de Huesca, resultaron en la marginación de este último en los puestos directivos más relevantes del grupo parlamentario popular, quedando relegados los diputados populares oscenses a responsabilidades de segundo nivel.

Por su parte, la crisis local del PP bilbilitano de la que se dio cuenta en el *Informe* de 2006 se agudizó con el anuncio del cambio de candidato a la alcaldía de Calatayud, y culminó con la baja como afiliado del concejal discoloro José Antonio Sanmiguel y su entrada en las filas del PAR de cara a las elecciones de mayo. El arrastre por parte de Sanmiguel de varios alcaldes populares de la comarca extendió la crisis al PAR, cuya dirección local dimitió en pleno al sentirse desplazada en la elaboración de la lista electoral. No obstante, las posibles tensiones internas en el PAR originadas por los movimientos de Boné para optar a la sucesión en el liderazgo del partido fueron zanjadas con la aprobación por unanimidad la doble candidatura de José Ángel Biel a la presidencia autonómica y a la alcaldía de Zaragoza, y el nombramiento como secretario general y número dos de la formación del propio Boné.

Actividad del Tribunal Superior de Justicia de Aragón

El número de sentencias falladas por el Tribunal Superior de Justicia de Aragón a lo largo de 2007 y publicadas por el CENDOJ supera el medio millar (9 de casación en materia de Derecho civil propio y 195 en el contencioso-administrativo). En aras a la brevedad, se procede a dar cuenta exclusivamente de los fallos judiciales más significativos por su exotismo o su carácter mediático.

En línea con el auto de medidas cautelares por el que se paralizaba el proyecto de remodelación del estadio municipal de La Romareda, asunto que trascendió el ámbito jurídico convirtiéndose incluso en caballo de batalla electoral, el Juzgado de lo contencioso-administrativo anuló definitivamente el proyecto y el consiguiente concurso de adjudicación de las obras mediante el delicado mecanismo de la permuta de obra por solar municipal recalificado, operación que sumaba un importe superior a los 70 millones de euros y cuya ejecución se preveía para un plazo de 24 meses.

El Tribunal Superior de Justicia se ha estrenado en su función casacional de Derecho público, recogida en los artículos 72.2 y 107.2 de la Ley jurisdiccional contencioso-administrativa, en su sentencia de 30 de marzo de 2007. Se trata de

la primera resolución de un recurso de casación de interés de la ley seguido contra la sentencia de 17 de febrero de 2006 del Juzgado de lo contencioso-administrativo número 3 de Zaragoza, a instancia del Gobierno de Aragón, que declara errónea y gravemente dañosa para el interés general la interpretación de dicha sentencia y fija doctrina legal acerca del artículo 34.1e) de la Ley autonómica 11/2005, de 28 de diciembre. En dicho precepto se autoriza la ampliación en una hora del límite de horario de cierre de establecimientos hosteleros «los viernes, sábados y vísperas de festivos», y el Tribunal interpreta tal inciso extendiendo su eficacia exclusivamente a las noches de viernes a sábado, de sábado a domingo y la noche entre la víspera de festivo y éste, quedando excluida la noche de jueves a viernes, así como la noche que transcurre desde el día anterior al de la víspera de festivo al propio día víspera de festivo.

Más allá de su rol juzgador y ejecutor de lo juzgado, el Tribunal Superior de Justicia ha tenido una intervención digna de nota, por cuanto revela su delicada posición institucional frente a las Administraciones públicas cuya actividad controla. El incidente tiene que ver el vertido tóxico al río Cinca practicado por CAZSA, una gestora de residuos animales concesionaria de la Administración autonómica. El juez instructor de los autos penales acordó el precinto de las instalaciones y ordenó la retirada de los lodos vertidos, pero ésta se demoraba en el trá-fago de instancias, escritos e informes entre los Servicios Provinciales del Gobierno de Aragón y a la Confederación Hidrográfica del Ebro. El juez requería al organismo de cuenca para que ofreciese pautas de limpieza a la empresa, pero dicho organismo, pese a ostentar las competencias de protección del dominio público hidráulico, apelaba a su vez al órgano competente en materia de residuos de la Administración autonómica. Al final, ambas Administraciones achacaban su des-coordinación al órgano jurisdiccional y el vertido seguía sin ser retirado. En este estado de cosas, el Tribunal Superior de Justicia se vio obligado a emitir un inusual comunicado relatando los hechos, amparando los pasos dados por el juzgado competente y desmintiendo la existencia de secreto de sumario, en la que el Gobierno aragonés se venía escudando para negar la información requerida por la oposición en las Cortes de Aragón.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total diputados: 67

Composición:

Partido Socialista Obrero Español: 30

Partido Popular: 23

Chunta Aragonesista: 4

Partido Aragonés: 9

Izquierda Unida: 1

Composición de la Mesa:

Presidente: Francisco Pina Cuenca (PSOE)

Vicepresidenta Primera: María Teresa Pérez Esteban (PSOE)

Vicepresidente Segundo: Miguel Angel Lafuente Belmonte (PP)

Secretaria Primera: María Herrero Herrero (PAR)

Secretaria Segunda: Ana María Grande Oliva (PP)

Estructura del gobierno

Presidente: Marcelino Iglesias Ricou (PSOE)

Vicepresidente: José Angel Biel Rivera (PAR)

Consejería de Presidencia: Javier Velasco Rodríguez (PSOE)

Consejería de Política Territorial, Justicia e Interior: Rogelio Silva Gayoso (PAR)

Consejería de Economía, Hacienda y Empleo: Alberto Larraz Vileta (PSOE)

Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes: Alfonso Vicente Barra (PSOE)

Consejería de Agricultura y Alimentación: Gonzalo Arguilé Laguarda (PSOE)

Consejería de Salud y Consumo: Luisa María Noeno Cezmanos (PSOE)

Consejería de Industria, Comercio y Turismo: Arturo Aliaga López (PAR)

Consejería de Educación, Cultura y Deporte: Eva Almunia Badía (PSOE)

Consejería de Medio Ambiente: Alfredo Boné Pueyo (PAR)

Consejería de Ciencia, Tecnología y Universidad: María Victoria Broto Coscolluela (PSOE)

Consejería de Servicios Sociales y Familia: Ana María Fernández Abadía (PSOE).

Tipo de gobierno

Mayoritario de coalición, apoyado por PSOE-PAR: 39 diputados

Composición del gobierno

Coalición PSOE (Presidencia y 8 Departamentos)-PAR (Vicepresidencia y 3 Departamentos)

Cambios en el gobierno

Ana María Fernández Abadía relevó a Miguel Ferrer Górriz como consejero de Servicios Sociales y Familia, María Victoria Broto Coscolluela relevó a Angela Abós Ballarín como consejera de Ciencia, Tecnología y Universidad, Javier Velasco Rodríguez pasó de ocupar la titularidad del Departamento de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes (encabezado hoy por Alfonso Vicente Barra) para desempeñar su actual cargo de consejero de la Presidencia. Rogelio Silva Gayoso estrenó la titularidad del nuevo Departamento de Política Territorial, Justicia e Interior.

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

No ha habido.

Mociones de reprobación

No ha habido.

Resoluciones parlamentarias más importantes aprobadas

Proposición no de ley núm. 1/07 sobre discriminación existente en la aplicación de las tarifas y servicios ferroviarios del AVE en Aragón.

Proposición no de ley núm. 4/07 sobre la creación de un plan de dinamización del turismo industrial.

Proposición no de ley núm. 6/07 relativa a la línea de ferrocarril convencional Canfranc-Sagunto.

Proposición no de ley núm. 9/07 relativa a la construcción de vivienda protegida con criterios ambientales en Aragón.

Proposición no de ley núm. 12/07 sobre el aeropuerto de Huesca.

Proposición no de ley núm. 16/07 relativa a la elaboración de un informe sobre las mujeres y la sociedad de la información en Aragón.

Proposición no de ley núm. 19/07 sobre el recrecimiento del embalse de Yesa.

Proposición no de ley núm. 21/07 sobre la exclusión del vino de la futura ley de prevención del consumo de bebidas alcohólicas por menores.

Proposición no de ley núm. 35/07 sobre el establecimiento de un parque público de viviendas protegidas en alquiler para las personas jóvenes.

Proposición no de ley núm. 41/07 sobre la agilización de los trámites necesarios para la ejecución del corredor ferroviario de altas prestaciones Cantábrico-Mediterráneo.

Proposición no de ley núm. 47/07 sobre el apoyo al pueblo saharauí.

Proposición no de ley núm. 35/07 sobre el establecimiento de un calendario de trabajo para la asunción por parte de la Comunidad Autónoma de Aragón de la gestión y ejecución de competencias en materia de agua y medio ambiente.

Proposición no de ley núm. 44/07 sobre la creación de un observatorio aragonés de la salud de las mujeres.

Proposición no de ley núm. 47/07 sobre garantía de compensación económica digna a los cargos electos de los municipios de menos de 5.000 habitantes.

Proposición no de ley núm. 49/07 sobre las ayudas y subvenciones concedidas a las organizaciones no lucrativas de acción social.

Proposición no de ley núm. 57/07 sobre el mantenimiento de los estudios de medicina en la ciudad de Huesca.

Proposición no de ley núm. 93/07 sobre medidas de apoyo a la descentralización universitaria.

Reformas del Reglamento parlamentario

Se ha emprendido la reforma del Reglamento de las Cortes de Aragón mediante la creación de una ponencia especial al efecto, por acuerdo de la Mesa y Junta de Portavoces ratificado por el Pleno en sesión plenaria del 23 de noviembre de 2007.

Normas interpretativas y supletorias del Reglamento parlamentario

Resolución de Presidencia de las Cortes de Aragón, de 14 de diciembre de 2007, sobre el control de los Decretos-Leyes.

Instituciones similares al Consejo Consultivo, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo

Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón

En 2007 han sido publicados los casi 270 dictámenes emitidos por este órgano consultivo a lo largo de 2006. La atención de la Comisión Jurídica Asesora ha sido ocupada mayoritariamente por las reclamaciones de indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración autonómica, sobre todo de la derivada de la atención sanitaria dispensada en centros de la red asistencial pública –también veterinaria–, de los daños causados por especies cinegéticas a agricultores y a conductores, por accidentes de tráfico derivados del estado de las vías públicas, accidentes escolares y otros acaecidos en instalaciones públicas o en el curso de actividades organizadas por la Administración (campamentos), además de algunos otros aislados (anulación judicial de algunos actos administrativos, gastos originados en la defensa jurídica ante el Tribunal Económico-Administrativo Regional de Aragón, otorgamiento de licencia de apertura de una segunda farmacia en una localidad, orden de inmovilización cautelar de explotación ganadera, cierre temporal de un tramo de carretera autonómica, actuación de un menor sujeto a la tutela de la Comunidad Autónoma y daños sufridos por una menor en situación de acogimiento por la Administración autonómica).

Por lo demás, este órgano ha intervenido en el curso de procedimientos de resolución y modificación contractual instados por Ayuntamientos, alteraciones de planes generales urbanísticos, un recurso extraordinario de revisión acerca de una sanción administrativa de escasa cuantía en materia de transportes y la revisión de oficio de diversas resoluciones administrativas autonómicas o municipales (destaca alguna incluso de 1991). De todas estas intervenciones cabe destacar el dictamen acerca del Convenio transaccional suscrito entre el Gobierno autonómico y el Ayuntamiento de Zaragoza, relativo a las propiedades públicas existentes en la Plataforma Logística de Zaragoza y en el Parque Tecnológico de Reciclado López Soriano. Finalmente, la Comisión ha dictaminado los proyectos de disposiciones reglamentarias, alguno de los cuales no ha llegado todavía a ver la luz (el Proyecto de Decreto por el que se establece el régimen de precedencias de Autoridades e Instituciones, Corporaciones y Organismos en la Comunidad Autónoma de Aragón), así como sendos Proyectos de Decreto Legislativo aprobados en 2006 en materia de comarcalización.

Cámara de Cuentas

Continúa el bloqueo de su constitución, con la consiguiente sobrecarga del Tribunal de Cuentas estatal a la hora de fiscalizar la actividad contractual de la Ad-

ministración autonómica y local. Tan es así que el retraso acumulado por el Tribunal de Cuentas en su análisis queda patente por la publicación en 2007 del Informe de fiscalización de 2002, en el que se examinan 35 licitaciones autonómicas escogidas al azar, por un valor total de 109 millones de euros, y con un resultado poco halagüeño: adjudicaciones irregulares de obras viarias (la carretera Serraduy-Obarra, con incrementos del 130% sobre el precio de licitación y del 24% en el plazo de ejecución), el uso abusivo e injustificado de los modificados de obras (la urbanización del barrio zaragozano de viviendas protegidas «Parque Goya», con un 18% de sobrecoste) y la falta de imposición de las preceptivas sanciones por demora.

El Justicia de Aragón

Informe Anual de 2006, 27 de marzo de 2007.

Informe Anual sobre la situación de los menores en Aragón, 27 de marzo de 2007.

Informe Especial sobre la situación de las residencias para personas mayores en Aragón, 1 de octubre de 2007.

Declaraciones institucionales

Declaración de las Cortes de Aragón en el Día Internacional para la eliminación de la violencia contra la Mujer, de 22 de noviembre de 2007. Con ella, las Cortes de Aragón se suman a la iniciativa en el seno de la campaña del Consejo de Europa «Todos los Parlamentos del mundo unidos contra la Violencia Doméstica», en cumplimiento del Estatuto, que ordena a los poderes públicos aragoneses facilitar la protección social de las víctimas de la violencia e incluye entre las competencias exclusivas de la Comunidad las políticas de igualdad social, con medidas de prevención y protección social ante todo tipo de violencia y, especialmente, la de género.

Declaración de las Cortes de Aragón en el Acto de la Constitución, de 4 de diciembre de 2007. Tras el recuerdo de Gabriel Cisneros, uno de los siete miembros de la ponencia constitucional, de origen turiasonense y fallecido en verano de 2007, las Cortes expresan su conmiseración por los atentados de ETA en Francia, saludan la aprobación del Estatuto de Autonomía y auguran la reforma de su reglamento parlamentario con el ánimo de popularizar y dinamizar sus actividades.

Del pacto de coalición al gobierno minoritario

Pese a la relativa similitud de los resultados electorales registrados en las elecciones del 27 de mayo con respecto a los producidos cuatro años antes, el hecho más significativo en términos políticos, en el ejercicio que se reseña, es la inviabilidad de repetir un Gobierno de coalición entre PSOE e IU.

Los comicios autonómicos otorgaron un diputado más al Partido Popular (que, de 19, pasó a 20), en detrimento del Partido Socialista (que, de 22, bajó a 21), obteniendo la fuerza conservadora el 41,8% de los sufragios emitidos; unas tres décimas más que su principal oponente. Sin embargo, el mantenimiento de los 4 escaños de la coalición Izquierda Unida-Bloque por Asturias-Los Verdes, hacía presagiar la renovación del anterior pacto de gobierno y, por tanto, un nuevo gabinete de coalición.

Aunque se celebraron conversaciones entre las dos fuerzas de izquierdas, no tardó la Federación Socialista Asturiana en anunciar la imposibilidad de reeditar el acuerdo entre ambas y la decisión, asumida, de gobernar en minoría. Las versiones acerca de la ruptura del diálogo no fueron unánimes, apuntándose, de un lado, a desmedidas exigencias en la asunción de responsabilidades orgánicas y, del otro, a diferencias programáticas insalvables. Sí parece que, entre otros, el recurrente tema del tratamiento legal del bable supuso un obstáculo en el entendimiento entre las dos formaciones, cuyo distanciamiento era palpable desde finales de 2006. Incluso, en declaraciones públicas a comienzos de marzo de 2007, PSOE e IU daban por liquidado el pacto en Asturias, tras producirse la suma de votos entre IU y PP para derrotar al Gobierno en dos asuntos concretos: la integración inmediata de la Fundación Hospital Comarcal de Arriendas en el sistema público general del Servicio de Salud del Principado (SESPA) y el mandato al Gobierno para revocar la orden, dada por la Consejería de Administraciones Públicas a Retevisión, para el corte de la señal de la cadena local *TeleAsturias* en sus principales demarcaciones, en el proceso de adaptación a la Televisión Digital Terrestre. Diversamente, pocos días antes, las fuerzas que sustentaban el Gobierno habían mostrado cohesión, al rechazar el Pleno de la Junta General, el 22 de febrero, con los votos de PSOE e IU, por segunda vez en la misma legislatura, la solicitud de reprobación de la Consejera de Cultura, Comunicación Social y Turismo, planteada por el PP por su negativa a facilitar información sobre el gasto en publicidad institucional.

En enero, el Grupo conservador, había denunciado, también en solitario, supuestas «irregularidades graves» detectadas por la Intervención del Principado

en la gestión del Instituto de Desarrollo Económico de Asturias (IDEPA), partiendo de que 11 expedientes reclamados por el órgano de control interno a dicho Instituto no se habían remitido. Realmente, los hechos, se remontaban a 2003 y, según fuentes del organismo encargado de tramitar subvenciones a empresas, hubo «deficiencias en la gestión (...) pero nunca irregularidades ni malversación».

La constitución, tras las elecciones, de un Gobierno monocolor en minoría, ha traído como primera consecuencia la imposibilidad de aprobar una Ley de Presupuestos para el ejercicio 2008, pese a los intentos de acercamiento a las posturas de las fuerzas opositoras y pese a las reiteradas peticiones de acuerdo de los agentes sociales.

Al igual que ocurre con la agilización del proceso de reforma estatutaria, en el debate político, institucional y mediático, se especula con que, pasadas las elecciones generales de marzo de 2008, las conversaciones para rehabilitar el pacto de Gobierno podrían reanudarse máxime ante las limitaciones inversoras derivadas de la prórroga presupuestaria que, de proseguir un gabinete sin apoyos suficientes, amenazarían a los próximos ejercicios.

Investidura

La sesión de investidura se inició el 5 de julio con el discurso programático del candidato a presidente del Principado, Vicente Álvarez Areces. Las líneas más destacadas de su intervención fueron, posiblemente, además de las referidas a la reforma estatutaria, las alusivas al compromiso político con el empleo, tras una campaña electoral en la que la plena ocupación laboral se repitió desde todas las fuerzas políticas, apelando al empleo de calidad y estable a conseguir en los cuatro años de legislatura. Y para propiciar la creación de riqueza y puestos de trabajo, el candidato aludió a la necesidad de generar un buen *clima* en las instituciones y en el ámbito laboral, así como la implicación de todos los agentes sociales, particularmente sindicatos y patronal junto a todas las Administraciones. En esa dirección, adelantó el propósito de firmar un nuevo acuerdo de concertación social, hasta 2011, al considerar que el anterior Acuerdo para el Desarrollo Económico, la Competitividad y el Empleo (ADECE), había sido uno de los mayores aciertos de la anterior legislatura. Ese compromiso, en efecto, se plasmaría en los primeros días de 2008, en la firma del nuevo Acuerdo para la Competitividad, el Empleo y el Bienestar Social (ACEBA), con UGT, CCOO y la Federación Asturiana de Empresarios (FADE).

La reforma del Estatuto de Autonomía de Asturias fue la prioridad, previsible, a la que aludió el candidato, tras los desencuentros con el Partido Popular de la anterior legislatura, al haber obstruido esta formación el proceso iniciado para modificar la norma de autogobierno de la Comunidad Autónoma. El futuro presidente tendió la mano al PP para alcanzar un acuerdo lo antes posible toda vez que en la reforma estatutaria la suma de los votos conservadores es imprescindible para alcanzar la mayoría necesaria en la Cámara, tal y como ya se detalló en el *Informe* del anterior ejercicio.

Otro de los puntos abordados por Álvarez Areces en su intervención fue la

aplicación en Asturias de la Ley de Atención a la Dependencia, que consideró el gran reto de esta legislatura en políticas sociales. Cuestión que, junto a la mejora de servicios públicos clásicos, como sanidad y educación, figura entre las líneas estratégicas de la acción de gobierno. Igualmente, el candidato socialista anunció que completaría hasta los 3.000 euros los 2.500 de ayuda estatal para el fomento de la natalidad y avanzaría en las políticas favorecedoras del acceso a la vivienda, especialmente de las parejas jóvenes.

En su intervención el futuro presidente también incidió en la conservación del medio natural, la calidad ambiental y el desarrollo sostenible, otra de las grandes prioridades del futuro gabinete y que justifica la anunciada creación de una consejería específica (aunque, finalmente, refundida con el desarrollo rural). En suma, el empleo y la concertación, el autogobierno, el crecimiento sostenido y el medio ambiente, la vivienda y los servicios públicos constituyeron el eje de la intervención del candidato.

Tras su discurso de investidura, el candidato y aún presidente del Principado en funciones, no logró, el 6 de julio, el apoyo necesario del Parlamento autonómico para ser reelegido, al contar únicamente con los votos de los 21 diputados de su Grupo y necesitar en primera votación, de acuerdo con el Estatuto de Autonomía, el respaldo de la mayoría absoluta de la Cámara.

El candidato, hubo de esperar hasta al 9 de julio, día en que se repitió la votación, en la que sólo era necesaria la mayoría simple, para ser investido presidente e iniciar el que será su tercer mandato, tras su nombramiento, mediante Real Decreto 966/2007, de 11 de julio.

Por Decreto 14/2007, de 12 de julio, del presidente del Principado de Asturias, se reestructuraron las consejerías que integran la Administración autonómica, manteniendo su número -10-. Los titulares de las mismas fueron nombrados mediante Decreto 15/2007, también de 12 de julio.

Producción legislativa

Con la situación descrita y con los *tiempos muertos* que conlleva una disolución parlamentaria, un proceso electoral y una constitución de la asamblea legislativa, no es de extrañar que, en 2007, sólo hayan podido ser aprobadas cuatro leyes, de las cuales sólo una, sin contenido jurídico alguno, en la nueva legislatura.

El 4 de enero de 2007 se había publicado una Ley aprobada en el año anterior, la Ley 9/2006, de 22 de diciembre, que se limitó a atribuir a los consejeros competentes en materia de espacios naturales protegidos, la competencia para nombrar a los conservadores de los mismos. Hasta ese momento, la atribución recaía en el Consejo de Gobierno. Igualmente, la denominación de *Conservador*, se generalizó en todos los espacios, ya que, en el caso del Parque Natural de Somiedo, la terminología utilizada era la de Director-Conservador.

Las tres Leyes de fuste aprobadas en el ejercicio fueron la 1/2007, de 16 de marzo, de Atención Farmacéutica; la Ley 2/2007, de 23 de marzo, de Coordinación de las Policías Locales y la Ley 3/2007, de 23 de marzo, de Mediación Familiar.

En la nueva legislatura, como ya se ha indicado, sólo se aprobó la Ley 4/2007, de 9 de noviembre, por la que, simplemente, se deroga la Ley 5/1983, de 4 de agosto, reguladora del Consejo Asesor de Radio y Televisión Española en el Principado de Asturias, como consecuencia de la nueva estructura de la Corporación RTVE, fijada por la Ley estatal 17/2006, de 5 de junio, que, a su vez, derogó la Ley 4/1980, de 10 de enero, de la que traían causa los Consejos Asesores territoriales.

En el caso de la Ley de Atención y Ordenación Farmacéutica, su larga tramitación encontró una fuerte oposición en los profesionales del sector y en su Colegio Oficial. La edad de jubilación de los titulares de oficinas, fijada a los sesenta y cinco años y la posibilidad de conciertos directos entre la Administración y las farmacias, al margen de la representación corporativa, constituyeron los puntos neurálgicos del desacuerdo. Finalmente, la larga transitoriedad prevista para transmitir la oficina o para lograr el máximo de cotización a la Seguridad Social desde el cumplimiento de la edad de retiro (sesenta meses), minoró, en parte, el rechazo a esta ambiciosa norma.

Por lo que se refiere a la Ley de Coordinación de las Policías Locales, con la nueva regulación se trata de atender al fenómeno de transformación producido en los Cuerpos de Policía Local del Principado, motivada en parte, según el propio Preámbulo de la Ley, «por el intenso proceso formativo desarrollado desde la administración autonómica y especialmente por la concienciación de las entidades locales sobre la importancia de una seguridad pública profesionalizada en grado máximo y cercana a la ciudadanía». Esta Ley deroga a la 6/1988, de 5 de diciembre, texto del que se derivó, en efecto, una atención formativa y académica continua desde las instancias regionales hacia los efectivos de las policías locales y que, como otras normas autonómicas similares, había soportado una declaración parcial de inconstitucionalidad, en este caso mediante STC 50/1993, de 11 de febrero.

En fin, la Ley de Mediación Familiar pretende encauzar todos aquellos conflictos que puedan surgir entre los miembros de una familia, sea ésta matrimonial o no, en el intento de alcanzar acuerdos en todas aquellas cuestiones que sean disponibles para las partes, precisando y acreditando la figura del mediador familiar, así como el grado de intervención de la Administración autonómica en estos procesos de acercamiento.

Desarrollo reglamentario

a) Sobresale, en este aspecto, la normativa innovadora promovida desde la Consejería de Educación y Ciencia –cuyo titular se ha mantenido en el cargo durante toda anualidad–, destacando la regulación disciplinaria contenida en el Decreto 249/2007, de 26 de septiembre, por el que se regulan los derechos y deberes del alumnado y normas de convivencia en los centros docentes no universitarios sostenidos con fondos públicos del Principado de Asturias. Norma reclamada desde sectores profesionales de la docencia pero cuyos primeros actos de aplicación generaron, por lo novedoso, reacciones encontradas.

En aplicación de la Ley orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, el

Principado de Asturias ha regulado la ordenación y establecido el currículo de la Educación Primaria (Decreto 56/2007, de 24 de mayo), de la Enseñanza Secundaria Obligatoria (Decreto 74/2007, de 14 de junio), las enseñanzas de idiomas de régimen especial (Decreto 73/2007, de 14 de junio) y las enseñanzas elementales y profesionales de Música (Decretos 57 y 58/2007, de 24 de mayo). También, en ejecución de la legislación estatal, se reguló la admisión del alumnado en los centros docentes públicos y concertados (Decreto 66/2007, de 14 de junio), así como la participación de la comunidad educativa y los órganos de gobierno de los centros públicos no universitarios (Decreto 76/2007, de 20 de junio).

En materia *universitaria*, se expidió el Decreto 28/2007, de 29 de marzo, por el que se autoriza la implantación de Programas Oficiales de Posgrado conducentes a la obtención de títulos oficiales de Máster y Doctorado en la Universidad de Oviedo, institución con la que la Administración del Principado ha mantenido discrepancias con notable repercusión social, siendo especialmente significativa la producida con ocasión de la designación del presidente del Consejo Social contra el criterio del rector. Situación, por cierto, que no es novedosa en esta Comunidad Autónoma.

b) En materia *sanitaria* –además de una nueva organización del Servicio de Salud del Principado, tras el proceso electoral–, destaca la regulación del procedimiento de integración en la condición de personal estatutario de dicho Servicio de Salud, efectuada por Decreto 1/2007, de 18 de enero.

c) En el ámbito *asistencial*, merece ser reseñada la aprobación del procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, mediante Decreto 68/2007, de 14 de junio, que viene a desarrollar, en estos aspectos, la Ley estatal 39/2006, de 14 de diciembre.

d) En materia de *turismo* se ha aprobado la reglamentación de las Empresas de Intermediación Turística (Decreto 60/2007, de 24 de mayo) y la Profesión de Guía de Turismo (Decreto 59/2007, de 24 de mayo).

e) En materia de *urbanismo y vivienda*, si bien el Consejo de Gobierno, en diciembre, logró aprobar el Reglamento de la Ley de Ordenación del Territorio y Urbanismo, dicha disposición no se publicó en el año que se valora. Sí entraron en vigor las ayudas para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda, en el ámbito del Plan Asturiano de Vivienda 2006-2008 (Decreto 130/2006, de 21 de diciembre) y la regulación del «Libro de la Vivienda» y del «Libro del Edificio» (Decretos 40 y 41/2007, de 19 de abril).

f) En lo tocante al *medio ambiente* (donde se han mantenido fuertes discrepancias entre las dos fuerzas de izquierdas, a propósito de la construcción del embalse de Caleo y la incineración de residuos) y, particularmente, a los espacios naturales protegidos, se han publicado el primer Plan Rector de Uso y Gestión y el Plan de Desarrollo Sostenible del Parque Nacional de Fuentes del Narcea, degaña e Ibias (Decreto 124/2006, de 14 de diciembre), del Parque Natural de Ponga (Decreto 54/2007, de 17 de mayo) y el cuarto Plan rector del Parque Natural de Somiedo (Decreto 22/2007, de 14 de marzo). También se aprobó un primer Plan Rector para la emblemática Reserva Natural Integral de

Muniellos, uno de los más importantes bosques autóctonos del Sur de Europa (Decreto 53/2007, de 17 de mayo). Con respecto a esta masa forestal, unas declaraciones del presidente de la Comunidad Autónoma en el mes de febrero, dieron a entender que la Administración autonómica deseaba incrementar en el futuro (ligándolo a la apertura del cercano Parador Nacional del Monasterio de Corias), el cupo de visitantes a este espacio que, desde 1982, sólo abarca a veinte personas al día. Sin embargo, de momento, en el Plan de Uso y Gestión (punto 4.2.3), se sigue manteniendo la citada cifra.

También se ha regulado la organización y funcionamiento del Jurado de Clasificación de Montes Vecinales en mano Común del Principado de Asturias, mediante Decreto 23/2007, de 14 de marzo.

g) En cuanto a *medios de la Administración de Justicia*, competencia en la que aún no se ha materializado el segundo bloque de transferencias, afectante al personal funcionario de Juzgados y Tribunales, la producción reglamentaria se limitó a fijar las características del papel a utilizar por la Administración de Justicia en el Principado de Asturias (Decreto 125/2006, de 14 de diciembre).

h) Sin embargo, lamentablemente para la acción de Gobierno, la disposición de mayor trascendencia, al menos mediática, del final del ejercicio, ha sido la dictada para regular la aplicación de la *prórroga* de los Presupuestos Generales del Principado de Asturias para 2007, durante el ejercicio 2008 (Decreto 286/2007, de 26 de diciembre), ante la falta de mayoría suficiente para lograr aprobar, en sede parlamentaria, el proyecto de ley remitido por el Ejecutivo.

Actividad parlamentaria no legislativa

De la legislatura anterior, como es habitual, muchas iniciativas pendientes decayeron con la disolución de la Cámara. El clima parlamentario, en el nuevo mandato, también ha variado sensiblemente al contar el Gobierno con un apoyo aritméticamente insuficiente, al presentar propuestas ajenas a la acción de Gobierno el antiguo socio y al producirse, en algunos casos, *pinza* al Ejecutivo entre los dos partidos de oposición.

El debate político sobre el estado de la región y las subsiguientes votaciones, plasmadas en la Resolución 8/VII, de 4 de octubre de 2007, de Orientación Política General correspondiente al año legislativo 2007-2008, acabó, según los medios de comunicación, en tablas. La oposición demostró al Gobierno socialista, sin mayoría absoluta, que no hay prejuicios ideológicos insalvables para llegar a acuerdos entre PP e IU. Pero también debe reseñarse que el PSOE sacó adelante todas las propuestas que presentó a la Cámara. Los dos grupos en la oposición lograron la aprobación de once resoluciones que no tenían la conformidad del grupo socialista que sustenta al Gobierno de Álvarez Areces. La más significativa, quizá, fue la relativa a la ya citada presa de Caleao. Los 24 diputados del PP e IU aprobaron una resolución por la cual el Gobierno asturiano deberá trasladar al Ministerio de Medio Ambiente que dicho embalse «es innecesario, inadecuado y obsoleto en el marco de la nueva cultura de gestión del agua, impulsada por la Directiva Marco del Agua». El partido conservador y la coalición de izquierdas

urgieron que dicha resolución llegara, cuanto antes, a la ministra de Medio Ambiente, quien había declarado, el 26 de enero que «si hay alternativa, Caleao no se hará».

La oposición sacó también adelante una resolución por la que se emplaza al Gobierno a presentar un proyecto de ley para constituir y regular una red pública del Principado de centros de educación infantil en el tramo 0-3 años, instando igualmente la Junta General al Ejecutivo a extender la red de escuelas infantiles, comprometiéndose a cofinanciar, mediante convenio, las medidas adoptadas en el mismo sentido por el Gobierno de España, dado que, hasta la fecha, estos centros están regulados mediante convenios suscritos por la Administración del Principado y los ayuntamientos.

También la Asamblea regional instó al Consejo de Gobierno a que, antes de finalizar el período de sesiones, concluya el proceso de transformación de la fundación privada que gestiona el Hospital Comarcal del Oriente de Asturias en Fundación Pública del Servicio de Salud del Principado (SESPA), como paso previo a su integración definitiva en el mismo y garantizando el mantenimiento del empleo y la estabilidad de la plantilla. Mandato que, idénticamente se extiende a la actual fundación privada que gestiona el Centro Comunitario de Transfusiones.

PP e IU sumaron, también, sus votos para exigir al Gobierno del Principado que negocie con el Ministerio de Trabajo una inversión no inferior a 16 millones de euros para el Centro de Lesionados Medulares de Langreo, lo que supone una desautorización, por insuficiente, del convenio firmado unas semanas antes en Madrid, donde se prevé una inversión de 12 millones.

En cuanto al calendario definitivo de las grandes obras de infraestructuras en Asturias –continuamente oscilante–, el partido en el Gobierno, dada la sensibilidad social del tema, no dio batalla al respecto, propiciando el consenso con PP e IU. La Junta General, unánimemente, por tanto, que se recabe y obtenga, en el plazo de tres meses, un informe razonado sobre el estado de ejecución y el calendario de las grandes obras que el Ministerio de Fomento tiene en marcha en Asturias. Concretamente, la resolución se refiere, en su punto 26, a los diferentes tramos de la vía férrea de Alta Velocidad entre Valladolid y Gijón, la Autovía del Cantábrico, la autovía Oviedo-La Espina, la ampliación del puerto de El Musel y las previsiones de financiación del eje de comunicación La Espina-Ponferrada. En el caso de la Alta Velocidad, una vez abierta la línea Madrid-Valladolid, se da la circunstancia de que la gran obra que horada el Puerto de Pajares, con dos grandes túneles se encuentra muy avanzada, en tanto que el retraso en la mera tramitación administrativa es patente en los tramos castellano-leoneses y asturianos anteriores y posteriores a la cordillera. Concretamente, se desconoce el trazado que ha de seguir la línea en el centro de Asturias hasta llegar a Oviedo y Gijón; de ahí que el Parlamento Autonómico, a intancia del Grupo Popular, requiriera al Gobierno de la Comunidad para que compeliere al Ministerio de Fomento a acelerar la tramitación de la Alta Velocidad entre La Robla y León, y entre Pola de Lena y Gijón. Esta unanimidad se extendió a la solicitud del PP para que la Cámara regional consiga que, dicho Ministerio, garantice la finalización, en 2009, de los dos tramos de la autovía entre Unquera y Llanes. Tramos, curiosamente, cuyos proyectos fueron paralizados por un rosario de impugnaciones judiciales

promovidas, años atrás, desde el entorno del propio Partido Popular y de cuya suspensión se deriva el hecho de que la autovía del Cantábrico esté interrumpida, en casi treinta kilómetros, en las inmediaciones del límite con Cantabria.

En pleno debate en torno a la asignatura «Educación para la Ciudadanía», en el que, en Asturias, se registraron dos autos judiciales suspendiendo cautelarmente su implantación, la Junta General del Principado, autorizó, el 6 de noviembre, la firma de un Convenio de colaboración entre la administración del Principado de Asturias y la Federación Española de Religiosos de la Enseñanza, Centro de Católicos de Asturias (FERE-CECA-ASTURIAS) para fomentar actuaciones relativas a la formación permanente del profesorado y la innovación educativa en centros concertados.

La reforma del Estatuto de Autonomía

Los trabajos para la reforma del Estatuto de Autonomía del Principado, puestos a la nueva legislatura ante la negativa del Partido Popular a negociar en la ya terminada, comenzaron el 5 de octubre con el propósito público de los tres grupos parlamentarios de conseguir el máximo consenso político, aunque con la cautela de IU de que pueda alcanzarse el mismo, al entender que el necesario acuerdo, para obtener los votos del PP, llevará a acuerdos «a la baja».

La ponencia encargada de redactar la reforma estatutaria quedó constituida el citado día con tres diputados de cada grupo y con la presencia de los líderes máximos de las tres formaciones. Los nueve diputados acordaron, en la sesión constitutiva, la metodología a seguir, aunque sin fijarse plazos, lo que hace comprensible el que, hasta el 31 de diciembre, no trascendiera ningún acuerdo de fondo, al margen de la advertencia, obvia, de las dos fuerzas mayoritarias, de que la reforma ha de moverse entre «lo constitucionalmente posible y lo políticamente oportuno» para convertir al Estatuto en una herramienta que permita acercar la política a los ciudadanos y no tanto como una cuestión de carácter identitario o simbólico. Diversamente, el Grupo de IU advirtió de que el nuevo texto debe reconocer la «historia e identidad de Asturias» y que difícilmente podrá respaldar una reforma que no contemple la oficialidad del asturiano, que no permita disolver el Parlamento regional, que no dé más capacidad a sus instituciones para crear empleo o acceder a la vivienda, o que no regule la participación de la Comunidad en órganos estatales y de la Unión Europea.

Protección de modalidades lingüísticas

Una de las razones del distanciamiento y crítica pública de los dirigentes de IU con respecto al partido mayoritario en el Gobierno, en la primera mitad del año, fue el no desarrollo de los compromisos reflejados en el Plan de Normalización Social del Asturiano. Esa inactividad llevó a que, a instancia del Grupo de Izquierda Unida, la Junta General del Principado exigiera al Consejo de Gobierno, en su citada Resolución 8/VII, de 4 de octubre de 2007, que antes de finalizar «el actual período de sesiones, presente ante esta Cámara en forma de comu-

nicación una evaluación de la aplicación de las medidas contempladas en el Plan de Normalización Social del Asturiano».

En materia de toponimia, sin embargo, se expedieron doce Decretos determinando las denominaciones oficiales de los núcleos de población de los Concejos de Ribera de Arriba, Colunga, Vegadeo, Caso, Grandas de Salime, Morcín, Pezoz, Ribadedeva, Amieva, Corvera, Grado y Noreña. Todos, por cierto, en el período de gobierno de coalición.

La controversia de las incineradoras de residuos

Junto al embalse de Caleao, conflictivo por tratarse de la tercera presa que anegaría terrenos del parque natural de Redes, la polémica ambiental se ha centrado en 2007 en la construcción de una incineradora central de residuos en Serín. Inicialmente, en tanto existió un Gobierno de coalición, se intentaron acercar posturas entre el PSOE –que defiende abiertamente esta instalación– e IU, que se opone frontalmente a la misma, habiéndose aprobado, incluso, una proposición no de ley, *de compromiso*, en la que se apelaba al criterio final de los técnicos y al debate social. Aún más: el pacto entre ambas fuerzas llevó a rechazar el 16 de febrero una moción, subsiguiente a una interpelación de un diputado del Grupo Popular, sobre política de residuos e incineración de los mismos. Pero tras el nuevo escenario de un Ejecutivo monocolor, el distanciamiento ha sido manifiesto y el tema, recurrentemente, uno de los más agrios del debate político.

Además, en la interpretación de la coalición de izquierdas, el Parlamento Europeo, también desde mediados de febrero, estaría en vías de cuestionar la anunciada incineradora que Cogersa (el Consorcio para la Gestión de Residuos Sólidos de Asturias, referente en todo el Estado) quiere construir en sus instalaciones de Serín para garantizar el tratamiento de los residuos que generan todos los concejos asturianos. La Eurocámara, en efecto, ha dado un primer visto bueno o «adopción en primera lectura», previa a la aprobación definitiva de la correspondiente directiva (realmente, una modificación de la Marco de Residuos), para reducir el volumen de residuos que generan los Estados miembros de la UE. La nueva directiva cuenta con un apartado específico sobre incineración que puede condicionar la puesta en marcha del proyecto patrocinado desde el Gobierno asturiano, ya que la Cámara europea entiende que «una de las prioridades (...) es reducir la cantidad de residuos incinerados, puesto que ésta es una de las principales fuentes de contaminación ambiental», lo que, según fuentes oficiales, llevaría a que, en el futuro los actores en gestión de residuos no puedan optar tan fácilmente, como hasta ahora, por la técnica única de la incineración, debiendo dar prioridad a la evitación o prevención, al establecimiento de una jerarquía en la gestión de residuos, de carácter vinculante, a un fomento del mercado del reciclaje, y en suma, a una disminución pautada del vertido y la incineración. Se pretenden fijar, obviamente, objetivos a nivel europeo, tales como la estabilización en la generación de residuos de todos los Estados miembros para el año 2012, pero también, de acuerdo con criterios ecológicos, negar que la incineración sea un método de recuperación, equiparable a las técnicas de reciclaje y compostaje.

El Parlamento Europeo, en fin, también aceptó los objetivos solicitados para el reciclaje de distintos tipos de residuos; en concreto, un 50% para los residuos urbanos y un 70% de los residuos industriales y de construcción y demolición; porcentajes que deberán alcanzarse en el año 2020, requiriendo, igualmente, a los gobiernos estatales, para establecer la recogida selectiva en algunos tipos de residuos elementales y a la Comisión Europea para formular una propuesta de Directiva de residuos biodegradables en junio de 2008.

Según las previsiones del Ejecutivo asturiano, la construcción de la incineradora de Serín costaría doscientos millones de euros, ocuparía una superficie de 20.000 metros cuadrados y producirá suficiente energía eléctrica para atender las necesidades de una hipotética ciudad próxima a los 80.000 habitantes. Aunque el propósito del Ejecutivo era disponer de esta instalación en el año 2010, el debate social y la contestación política a un Gobierno en minoría hacen harto difícil cumplir dicho plazo.

Pero, en principio, el Gobierno asturiano continúa adelante con el discutido proyecto de construir la incineradora en las instalaciones que el Consorcio para la Gestión de Residuos Sólidos de Asturias (Cogersa) ya tiene en el vertedero central de Serín, punto equidistante de Gijón, Oviedo y Avilés. La Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Rural ha venido negándose a poner fecha para el inicio de las obras, ya que el pliego de bases aún carece de anteproyecto y la decisión final no está tomada todavía, a expensas de los informes técnicos definitivos, aunque sí viene recordando que la vida útil del vertedero actual finaliza en el año 2015, siendo imprescindible ampliar espacio en Serín para poder enterrar la escoria que la incineradora produzca. De cada 100 metros cúbicos de basura que sea quemada se producirán alrededor de 10 metros cúbicos de escoria, que irán a parar al vertedero central. Y si la incineradora no se ejecuta con la debida antelación, tendría que construirse otro vertedero, siendo más que posible que, en Serín, ya no existiera superficie bastante para hacer uno nuevo.

Las instalaciones de Cogersa, que a su apertura en 1985 eran sólo el vertedero central de Asturias, ocupan actualmente una superficie de 250 hectáreas, al contar con las infraestructuras, equipamientos y dotaciones tecnológicas más avanzadas del país. A Serín, en el punto medio de la autopista que une las tres ciudades más pobladas de Asturias, llega al día una media de 700 camiones que depositan en el vertedero central casi 650.000 toneladas de residuos. Según fuentes del propio Consorcio, una tonelada de basura es lo que genera, por término medio, una familia asturiana. El coste actual de sepultar esa tonelada de basura en el vertedero cuesta alrededor de 8,9 euros por tonelada. Según la propia entidad gestora, con la incineradora, el coste de la eliminación de residuos pasaría a ser de entre 35 y 40 euros por tonelada. El coste, por tanto, al multiplicarse por cuatro, sería también un motivo económico de oposición al proyecto ya que, inexorablemente, se repercutirá en la tasa de la basura que pagan los ciudadanos asturianos.

No obstante, la mayor crítica al proyecto, incluidos grupos ecologistas y la propia Unión de Consumidores de España (UCE), radica en la contaminación, supuestamente tóxica, que generaría el proceso de ignición, del que se desprenderían dioxinas, furanos y metales pesados a respirar por una población que, en un radio de poco más de quince kilómetros, afecta a 650.000 personas.

El preocupante aumento de los residuos, en esta situación de saturación próxima, también se refleja en la recogida selectiva de papel, envases y vidrio, que aumentó en el Principado en más del 7% de media en 2007. En Asturias se recogen en la actualidad más de 25 kilos de papel/cartón por habitante; 6 kilos de envases por persona y algo más de 10 kilos de vidrio por habitante.

El distanciamiento político se agravó en este tema, en el mes de octubre, al quedar fuera IU del Consejo de Administración de Cogersa, con versiones contradictorias entre PSOE, que achacaba a la coalición la voluntad de no seguir en los órganos rectores del consorcio (según este partido «en una estrategia manifiestamente medida y meditada, formularon inicialmente una candidatura e inmediatamente después y de forma inexplicable, la retiraron antes de iniciar el proceso de votación») y de IU, que ha culpado al Gobierno de un veto encubierto a su presencia.

Los actos culturales a celebrar en 2008

En el año 2000, desde el Grupo socialista en el Ayuntamiento de Oviedo, se propuso a las instituciones, con casi ocho años de antelación, a efectos de la debida planificación, que, por primera vez en la historia de Asturias, se realizara de forma coordinada o consorciada una celebración conjunta de cuatro centenarios que coinciden en 2008 y que compendian múltiples rasgos identitarios de la Comunidad. En este año se conmemoran los 12 siglos de la realización, por encargo de Alfonso II, de la Cruz de los Ángeles, símbolo de Oviedo y elemento presente en la heráldica de múltiples concejos; los 11 siglos de otra joya prerrománica, la Cruz de la Victoria, de Alfonso III, signo más que milenario de todos los asturianos; los cuatrocientos años de la apertura de la Universidad de Oviedo y, en fin, las dos centurias del levantamiento de la Junta General, autoproclamada soberana, contra el invasor francés.

Pese a la recepción de la propuesta por la sociedad civil, pronto encarnada en la Asociación *Asturias 2008*, aglutinadora de personalidades y entidades muy diversas, que registró las marcas y dominios «Asturias 2008» y «Oviedo 2008», apenas se celebraron, también por divergencias puramente ideológicas, algunas reuniones preparatorias de los eventos a celebrar, por parte de la representación del Principado, la Universidad, la Iglesia y el Ayuntamiento de Oviedo, en las que se intentaron, sin demasiado éxito, acercar posiciones. El retraso en la planificación, el escaso entendimiento entre las Administraciones territoriales implicadas y la prórroga presupuestaria hacen presagiar unas conmemoraciones poco coordinadas y sumamente austeras para lo que estos actos debieran representar.

Un dato estadístico preocupante

La Comunidad Autónoma asturiana fue la única, según el Instituto Nacional de Estadística, que ha seguido perdiendo habitantes. Concretamente, algo más de dos mil, quedando fijada la población regional en 1.074.862 personas, de las que 32.586 son extranjeras. Población inmigrante que, en un año, ha crecido, oficial-

mente, en 2.328 residentes, cifra prácticamente irrelevante en comparación con otros territorios y que revela un limitado atractivo laboral del Principado para los foráneos, mayoritariamente de nacionalidad ecuatoriana, seguidos de rumanos, colombianos, brasileños y argentinos. Otras nacionalidades no llegan, apenas, al millar de empadronados en los municipios de Asturias.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total diputados: 45

Composición por Grupos Parlamentarios del 1-I-2007 y al 27-V-2007:

Socialista: 22

Popular: 19

Izquierda Unida: 4

Composición por Grupos Parlamentarios del 27-V-2007 al 31-XII-2007:

Socialista: 21

Popular: 20

Izquierda Unida: 4

Estructura del Gobierno

Número de consejerías: 10

Hasta el 13 de julio:

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)

Desde el 13 de julio:

Presidente: Vicente Álvarez Areces

Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad: María José Ramos Rubiera

Consejería de Administraciones Públicas y Portavoz de Gobierno: Ana Rosa Migoya Diego

Consejería de Economía y Asuntos Europeos: Jaime Rabanal García

Consejería de Educación y Ciencia: José Luis Iglesias Riopedre

Consejería de Cultura y Turismo: Encarnación Rodríguez Cañas

Consejería de Bienestar Social: Pilar Rodríguez Rodríguez

Consejería de Salud y Servicios Sanitarios: José Ramón Quirós García

Consejería de Infraestructuras y Política Territorial: Francisco González Buendía

Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Rural: Belén Fernández González

Consejería de Industria y Empleo: Graciano Torre González

Todos los miembros del Gobierno pertenecen al PSOE.

Tipo de Gobierno

Hasta las elecciones de 27 de mayo:

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).

Tras las elecciones de 27 de mayo:

Gobierno en minoría, por apoyo de su solo Grupo parlamentario (PSOE, 21 diputados).

Composición: Ejecutivo monocolor, de 10 Consejerías.

Cambios en el Gobierno

Nuevo Gobierno tras las elecciones autonómicas.

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

La investidura del presidente Álvarez Areces se produjo el 9 de julio de 2007, en segunda votación, al no haberse alcanzado tres días antes la mayoría absoluta preceptuada en el Estatuto de Autonomía.

No se registraron ni mociones de censura ni cuestiones de confianza.

Mociones de reprobación

Ninguna que prosperase. El Pleno de la Junta General rechazó el 22 de febrero con los votos del PSOE y de IU, por segunda vez en la misma legislatura, la solicitud de reprobación de la consejera de Cultura, Comunicación Social y Turismo, planteada por el PP, por su negativa a facilitar información sobre el gasto en publicidad institucional.

Debates y resoluciones más importantes

Resolución de carácter general 1/VI, de 13 de marzo de 2007, de la Presidencia de la Junta General sobre tramitación de la Memoria anual de la Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias correspondiente a 2006.

Proposición no de ley del Grupo Parlamentario de Izquierda Unida-Bloque por Asturias sobre concesión de canales de Televisión Digital Terrestre, aprobada el 19 de febrero de 2007.

Proposición no de ley del Grupo Parlamentario de Izquierda Unida-Bloque por Asturias, por la que se insta al Gobierno a revocar la orden, dada por la Consejería de Administraciones Públicas a Retevisión, para el corte de la señal de TeleAsturias en sus principales demarcaciones, en el proceso de adaptación a la Televisión Digital Terrestre, aprobada el 8 de marzo de 2007.

Proposición no de ley del Grupo Parlamentario de Izquierda Unida-Bloque por Asturias sobre encomienda de gestión del Hospital del Oriente al SESPA como primer paso a su integración definitiva en el Servicio de Salud del Principado de Asturias, aprobada el 12 de marzo de 2007.

Proposición no de ley del Grupo Parlamentario Socialista sobre disolución de la Cámara Agraria del Principado de Asturias y creación del Consejo Agrario Asturiano, aprobada el 4 de octubre de 2007.

Debate de orientación política general correspondiente al año legislativo 2007-2008, con Resolución 8/VII, de 4 de octubre de 2007.

Reformas del Reglamento Parlamentario

No se produjeron.

Normas interpretativas y supletorias del Reglamento

Ninguna en 2007.

Instituciones similares al Consejo Consultivo, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo

No se registraron incidencias significativas.

Rasgos generales

Es perfectamente posible identificar dos etapas bien diferenciadas dentro de este año, casi además de la misma duración. Como consecuencia de la celebración de las elecciones autonómicas y locales el pasado 27 de mayo (en Canarias, también se celebran elecciones insulares en la misma fecha). A punto de culminar en mayo la VI Legislatura, la actividad que se desarrolla por los Poderes Públicos en Canarias durante los primeros meses del año es frenética con vistas a cerrar el ciclo. Cariz bien distinto adquieren las cosas después de celebradas las elecciones, con el inicio ya de la VII Legislatura.

Como resultado de las elecciones, que es sin duda el acontecimiento central de este año, se ha registrado un importante vuelco político en el archipiélago; aunque después las consecuencias no han llegado al punto a que podía haberse pensado inicialmente. El PSOE ha sido la indiscutible fuerza ganadora, sube casi diez puntos en porcentaje, y de tercera pasa a ser la primera fuerza política en votos, con 26 escaños (antes, 18). Tanto CC como PP bajan: 3 escaños, la primera (de 22 a 19) y 2, la segunda, (de 17 a 15). Pero el PP aventaja en votos a CC, lo mismo, por cierto, que también aventajaba al PSOE en el curso anterior. Lo que después no se corresponde con la distribución de escaños, como consecuencia del peculiar régimen electoral canario que introduce importantes correcciones al sistema proporcional, y que ha vuelto al primer plano de la actualidad este año, aunque no tanto por el episodio electoral propiamente dicho, que también, como por su tratamiento en el proyecto estatutario, según se dirá después.

En el ámbito autonómico, sin embargo, el cambio finalmente no se produjo. CC y PP unieron sus fuerzas y obtuvieron la mayoría parlamentaria. Fueron necesarias seis reuniones para terminar de perfilar el pacto político. Con anterioridad, llegaron a celebrarse otras dos entre PSOE y CC, y tampoco hubo acuerdo: todo apunta a que el principal escollo fuera entonces la Presidencia del Gobierno, que lógicamente la fuerza vencedora quería mantener para sí. El pacto finalmente alcanzado reservaba la Presidencia del Gobierno a CC, y 6 Consejerías, mientras que otras 4 quedaban para PP.

Mayores cambios se produjeron en cambio en el ámbito insular. Sobre todo, en Gran Canaria, el Cabildo Insular pasó del PP al PSOE; también, en Lanzarote, el PSOE desbancó a CC. En las islas occidentales apenas hubo cambios. En los casos antes señalados, el PSOE requirió el apoyo de dos partidos políticos: de NC (fuerza política segregada de CC), en Gran Canaria, donde hubo también que proceder a practicar una moción de censura al PP, por tener esta última formación mayor número de votos y cuyo candidato resulta por ello automática-

mente proclamado como presidente de la institución insular, como consecuencia de una nueva peculiaridad del régimen electoral canario; y del PIL, en Lanzarote, donde no hubo necesidad de censura en este caso, porque el partido socialista ya había sido el partido con mayor número de votos; pero, como contrapunto, el pacto parece aquí bastante más inestable.

Y, asimismo, en el ámbito municipal. Los principales cambios se registraron también en las islas orientales, particularmente, otra vez, en Gran Canaria, donde el PSOE arrebató al PP la Alcaldía de Las Palmas de Gran Canaria, que es la primera ciudad en población de la isla y del archipiélago entero, como es sabido. Igualmente, el PP fue desplazado en importantes municipios de la isla, como Telde, Gáldar o San Bartolomé de Tirajana, aunque en estos casos la Alcaldía recayó en NC, como fuerza más votada, con el apoyo del PSOE. En Lanzarote también cambió a favor del PSOE el Ayuntamiento de la capital, Arrecife (antes, de CC). En los demás municipios y en las islas restantes, los cambios fueron mucho menores.

Por cerrar la fotografía del nuevo mapa político tras las elecciones, y pasando de los partidos a las personas, aparte de los que resultan propios de la alternancia política que ya se ha comentado, habría que destacar los cambios en la composición del Gobierno de Canarias. Sobre todo, debe subrayarse el relevo en la Presidencia del Gobierno, como consecuencia del cambio en el candidato al cargo propuesto por CC para las elecciones (quien había sido el presidente del gobierno durante toda la VI Legislatura había manifestado de antemano su renuncia a continuar). También, en la vicepresidencia del gobierno (no puede pasarse por alto que esta vez pasa además a corresponder al PP, cuando antes recaía en una persona de CC; a cambio, probablemente, de la Presidencia del Parlamento que vuelve a CC, después de que durante muchos años ostentara dicho cargo la persona propuesta por el PP). Y, en fin, en los consejeros, los cambios son muchos también, puesto que sólo se mantienen dos del gobierno anterior.

En realidad, y a la vista de lo expuesto, cabe observar que los cambios sustanciales al final no han sido tantos como el resultado electoral podía presagiar. El tiempo dirá si estamos realmente ante un final de etapa artificialmente alargado, como sostienen algunos o si verdaderamente no ha cambiado en el fondo la composición del electorado canario, como otros igualmente replican. Es difícil formular un pronóstico al respecto. Algo se ha movido, desde luego y la inversión de la tendencia es perceptible (sobre todo, en las islas orientales); pero quizás, y ésta es en definitiva la cuestión, no lo suficiente.

Al margen del episodio electoral, merecen ser destacados otros aspectos dentro de este *Informe*. Como habitualmente sucede al término de una Legislatura, se incrementa el volumen legislativo, no tanto en cantidad, como en calidad. Son menos las leyes que responden al modelo de la ley-acto o ley-medida; y muchas más las que incluyen una ordenación global de un determinado sector de la vida social. Acostumbran así a salir en el último instante las Leyes más importantes de toda la Legislatura: un total de 13 se aprobaron en apenas algo más de un trimestre. En cambio, y como contrapunto, al inicio de una nueva Legislatura, la actividad legislativa se reduce a la mínima expresión, como también ocurre habitualmente. Así ha sucedido en el segundo semestre del año: sólo se ha aprobado la anual Ley Presupuestaria.

Mayor relevancia posee lo sucedido en el último semestre del año, respecto de la reforma estatutaria, ya en las Cortes Generales. El bloqueo político resultante de las discrepancias formalizadas entre el PSOE, por una parte, y CC y PP, por otra, y agudizadas como consecuencia del resultado electoral (con anterioridad, hay que destacar, el desacuerdo que a propósito de la reforma estatutaria provenía del PP), impidió avanzar en la tramitación del texto propuesto, lo que produjo su estancamiento en la Comisión Constitucional del Congreso, con ocasión del período de presentación de enmiendas (período en el que CC y PP alcanzaron en cambio su propio pacto). Al final el Parlamento de Canarias, a instancias del nuevo gobierno autonómico recién constituido, terminó por retirar el texto; el Gobierno se comprometió a presentar otro nuevo, tras las elecciones generales previstas para marzo de 2008, después de completada su tramitación en la cámara autonómica.

La misma evolución percibida en relación con la actividad legislativa, que acaba de resaltarse, se manifiesta en la actividad normativa del Gobierno. Se aprovecha el final de la Legislatura para tratar de impulsar las mayores iniciativas posibles; se ralentiza después la actividad con el nuevo Gobierno, que a la postre es además de continuidad (atendiendo al principal partido gobernante, CC), aunque sólo relativamente (si atendemos a las personas). También hay que señalar que, en principio, cambia igualmente el socio, porque en la Legislatura anterior, y en el último período, lo era supuestamente el PSOE, y ahora lo es el PP (pero este cambio, en realidad, no es tanto, porque prácticamente ya al término de dicha Legislatura, en su colofón mismo, pudo atisbarse el inicio de los nuevos tiempos y hasta cabe hablar de un tercer y último ciclo dentro de ella, si no fuera por lo efímero del instante, aunque nada intrascendente desde el punto de vista político, según se dirá después).

La conflictividad constitucional apunta un claro repunte, aunque seguramente no se ha consumado todavía del todo durante este año. Un importante número de textos legislativos, procedentes tanto de Canarias como del Estado, están actualmente en controversia en las Comisiones Bilaterales de Cooperación, con vistas por tanto a formalizarse posiblemente el correspondiente recurso de inconstitucionalidad o conflicto de competencia. No ha habido en cambio apenas sentencias nuevas que comentar.

En el apartado de la actividad parlamentaria, y centrando la atención también en este caso en el período de sesiones con el que concluye la VI Legislatura, la actividad fue incesante, no sólo por lo que hace a las leyes aprobadas: también, se pone fin a dos de las tres comisiones de investigación constituidas durante la Legislatura mediante sendas conclusiones que no se suscriben por unanimidad; el Parlamento da su autorización preceptiva a una serie de iniciativas turísticas bloqueadas hasta ese momento; y en fin, se celebra incluso el debate sobre el estado de la nacionalidad, donde en el último momento el presidente del Gobierno saliente aprovecha la ocasión para anunciar su voluntad de no continuar aspirando el cargo y abandonar la vida política.

En el ámbito de la vida interna de los partidos políticos, sobresale la celebración en otoño de un congreso extraordinario del PSOE, que se adelanta a las fechas previstas inicialmente, con el objeto ante todo de formalizar el relevo de su

secretario general y principal responsable, que pasa a serlo quien había sido candidato al cargo de presidente del gobierno en las elecciones de mayo.

Las relaciones entre Canarias y el Estado empiezan de modo inmejorable en 2007, con la convalidación en el Congreso del Decreto-Ley, que actualiza el régimen económico y fiscal de Canarias (REF) y, sobre todo, su instrumento fundamental, la reserva de inversiones de Canarias (RIC), aprobado por el Gobierno de la Nación a finales del año precedente. Es importante también el apoyo que éste último proporciona para paliar los daños originados por los gravísimos incendios que salpican a las dos islas capitalinas en verano.

Pero termina mucho peor, por la presentación de una enmienda a la totalidad de CC a los presupuestos estatales y su apoyo ulterior en el Senado al veto de CIU. No obstante, también a finales de año, el Gobierno aprueba el desarrollo reglamentario del REF (particularmente de la RIC), lo que nunca antes se había llevado a efecto y constituía por ello una permanente reivindicación en aras de la seguridad jurídica: seguramente podrá tildarse de restrictiva la nueva regulación propuesta, pero es que dicha restricción en el fondo procede de la propia legislación y ésta a su vez tampoco puede ir más lejos por las exigencias impuestas al respecto por la Unión Europea.

En el capítulo exterior, ya por último, sobresale la aprobación por la Unión Europea a finales de año del programa operativo para realizar los gastos correspondientes a los 1.500 millones de euros que corresponden a Canarias (durante el sexenio 2007-2013) y el inicio de las actividades de la Casa de África. Claramente, mejora el clima en el ámbito de la lucha contra la inmigración irregular. Aunque intolerables todavía (12.000 personas llegadas a las costas canarias en frágiles embarcaciones, cada vez desde más lejos), disminuye palmariamente el número de inmigrantes (en más del 60%, respecto del año anterior) y mejora también la eficacia de los sistemas de control. En este contexto, la polémica se traslada ahora al plano puramente interno y afecta sobre todo a la distribución de los menores entre las comunidades autónomas.

La legislación

Como acostumbra a suceder en el último tramo de cada legislatura, la actividad legislativa experimenta un considerable incremento, y hasta 13 leyes nuevas resultaron aprobadas antes de las elecciones de mayo. Más que en cantidad, sin embargo, la envergadura del cambio se advierte en la calidad de las leyes aprobadas. Como en años anteriores, ha habido reformas legislativas puntuales de leyes ya en vigor (Leyes 3/07, 4/07, 5/07, 6/07, 10/07 y 11/07) o leyes-medida, con escaso número de preceptos, encaminadas a solventar una cuestión concreta (Leyes 2/07 y 8/07); pero, junto a éstas, ha habido también otras leyes encaminadas a ordenar de manera global un determinado sector o actividad (Leyes 1/07, 7/07, 9/07, 12/07 y 13/07). Algunas de estas últimas se sitúan, sin duda, entre las más importantes de toda la legislatura. Como también ocurre al inicio de una nueva, en cambio, en la segunda mitad de 2007, la actividad legislativa se ralentizó ostensiblemente (solamente a finales de año se aprobó la Ley 14/07).

Entre las de menor importancia, la Ley 3/2007, de 9 de febrero, de modificación de la disposición derogatoria de la Ley 11/2006, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública canaria, prácticamente constituye una corrección de errores, que tiende en efecto a dar una nueva redacción a dicha disposición para resolver el problema creado al contemplarse un proceso gradual para la entrada en vigor de las normas integrantes de la Ley 11/2006, que había determinado la aparición de un período de «vacatio legis» en el cual realmente se carecía de una norma autonómica para abordar una determinada serie de supuestos.

En un ámbito muy próximo, aunque con un alcance algo mayor, la Ley 10/2007, de 13 de abril, de modificación del art. 61 de la Ley 12/2006, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2007, se dirigió a un problema asimismo puntual relativo a una empresa en crisis dedicada a un asunto considerado de interés general y relevancia autonómica, como la prestación de los servicios de comedores escolares públicos y provisión de comidas preparadas. A fin de aumentar la cuantía global de los avales y sus posibles destinatarios, se modificó el precepto señalado.

También sobre un aspecto concreto de la legislación vigente, aunque sobre un asunto ya de mayor envergadura, la Ley 4/2007, de 15 de febrero, para la modificación parcial de la Ley 1/1998, de 8 de enero, de Régimen Jurídico de los Espectáculos Públicos y Actividades Clasificadas, sobre régimen especial para las actividades y espectáculos que se desarrollen en determinados festejos populares, tuvo por objeto introducir una nueva disposición adicional (sexta) a la indicada Ley, con vistas a fortalecer las atribuciones de los municipios en las fiestas más importantes (como Carnavales) y aliviar temporalmente, en tales casos, las exigencias resultantes de la aplicación de la normativa general sobre ruidos.

Una reforma puntual es asimismo la que propició la Ley 5/2007, de 16 de marzo, de modificación de la Ley 14/2003, de 8 de abril, de Puertos de Canarias, en este caso, para dar cumplimiento al compromiso formalizado en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias, que obligaba a dar una nueva redacción a los arts. 2.3, 11.2 y 56.2, para evitar el recurso de inconstitucionalidad contra la ley autonómica. Se aprovechó sin embargo para modificar otras determinaciones sobre aspectos también puntuales y menores, salvo la relativa a las actividades susceptibles de autorizarse en la zona de servicio de los puertos autonómicos, donde cabe ahora incluso el desarrollo de la actividad alojativa turística, si bien en todo caso fuera del dominio público marítimo terrestre y su zona de protección.

En un ámbito cercano, y con un objetivo básicamente similar, la Ley 6/2007, de 13 de abril, de modificación de la Ley 17/2003, de 10 de abril, de Pesca de Canarias. Se trataba de reformar, por el mismo motivo que en el caso anterior, los arts. 16.1 y 17 de la indicada Ley. Y se aprovechó la ocasión para alguna otra modificación, en este caso, sin embargo, sólo en lo que hace a la definición legal de la pesca de recreo (art. 3.4).

La Ley 11/2007, de 18 de abril, de modificación de la Ley 7/2003, de 20 de marzo, de Elecciones al Parlamento de Canarias, por su parte, procede exclusivamente a modificar el art. 27.1 de la señalada Ley, para ampliar el plazo para rea-

lizar el escrutinio general de las elecciones hasta el octavo día siguiente de la votación, y facilitar así la integración del voto de los ciudadanos canarios residentes en el exterior con derecho a voto. No vulnera ello la normativa estatal, porque lo básico es el carácter público y único del escrutinio, pero no el momento de proceder a su inicio.

Aunque formalmente ya no lo parece, en el fondo, y materialmente, constituye también una mera modificación puntual de una ley precedente, la Ley 2/2007, de 9 de febrero, reguladora de las campañas institucionales realizadas por los órganos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias y por las restantes entidades comprendidas en el sector público autonómico canario, en tanto que se limita a derogar la disposición adicional trigésimo novena de la Ley 12/2006 (de Presupuestos) y establecer una nueva regulación de las campañas institucionales promovidas desde la Administración autonómica, sus requisitos positivos (exigencias) y negativos (prohibiciones), de particular interés, las que conciernen a los períodos electorales.

Alguna mayor envidia tiene ya la Ley 8/2007, de 13 de abril, del estatuto de la capitalidad compartida de las ciudades de Las Palmas de Gran Canarias y Santa Cruz de Tenerife. Aunque, ciertamente, no tanta como la que su denominación podía suponer, ya que todo queda apenas en el reconocimiento de los símbolos propios de ambas ciudades, la creación de un consejo de capitalidad y su composición básica, y el compromiso también de una financiación específica para ambas capitales por su condición de tales.

De las 5 Leyes cuyo comentario resta por hacer (además de la de Presupuestos, ya al fin del año), la Ley 9/2007, de 13 de abril, del sistema canario de seguridad y emergencias, y de modificación de la Ley 6/1997, de 4 de julio, de coordinación de las policías locales de Canarias, podía quizás haberse inscrito en el grupo precedente, porque ciertamente modifica determinadas disposiciones puntuales de una Ley anterior. Pero ello no parece razonable, no sólo a la vista de la envergadura de tales modificaciones, sino también porque además la norma aborda otros aspectos diferentes desde una perspectiva claramente más amplia. Aunque en cualquier caso tampoco tan ampliamente como inicialmente quiso pretenderse, puesto que el objetivo primero era también el de dar carta de naturaleza a la policía autonómica, objetivo que fracasó por falta de suficiente respaldo parlamentario (lo mismo que en la Legislatura anterior). Lo que no parece que vaya a suceder en cambio en la próxima Legislatura (a la tercera, pues, parece que va a ir la vencida). Más allá de ello, el objetivo fundamental de la Ley 9/07 es la articulación de un sistema integrado de seguridad y emergencias, con vistas a aglutinar todos los servicios relacionados con la seguridad ciudadana y la protección civil. El Título Preliminar se destina a sentar las bases para la configuración del sistema, mientras que el Título I se dedica al sistema canario de seguridad (conceptos y principios básicos, órganos, coordinación con la policía local, órganos de coordinación, consultivos, de apoyo y de participación ciudadana, planes de seguridad ciudadana, formación, investigación y difusión de la seguridad pública) y el Título II, al sistema canario de emergencias (concepto y principios básicos, órganos, planes de emergencias, actuaciones básicas). Por su parte, el Título III procede a modificar la Ley de Policías Locales, diez años después de su aprobación,

para fortalecer las atribuciones de tales policías en seguridad, proceder a una regulación más actualizada de la segunda actividad y reconfigurar en fin la clasificación de las escalas y empleos de los agentes de la Policía local, que no se corresponde con las de las restantes Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Cronológicamente, la primera ley del año fue la Ley 1/2007, de 17 de enero, por la que se regula la prestación canaria de inserción, importantísima para atender situaciones de pobreza, marginación y exclusión social. Las dos acciones fundamentales que se contemplan por la Ley son la ayuda económica básica y las actividades de inserción, ambas dirigidas a todos los miembros de la unidad de convivencia del solicitante que las necesiten. La primera consiste en la dotación de una cuantía económica que se condiciona a la realización de las segundas, si bien tales actividades de inserción pueden asimismo realizarse independientemente de que se acceda, se suspenda o se extinga la ayuda económica. La prestación se concede durante un año, con derecho a mantener su percepción durante períodos sucesivos de 6 meses, en tanto que subsistan las mismas condiciones que motivaron su concesión. A los 2 años, en cualquier caso, se requiere una valoración específica sobre la eficacia social de las actividades de inserción realizadas, para su posible continuidad o modificación con carácter excepcional. También se admite excepcionalmente su aplicación a mayores de 65 y menores de 25, en determinados supuestos. Se establece una cuantía básica de ayuda económica y otra variable, en función de los miembros de la unidad de convivencia, que se fijará en porcentajes referidos al indicador público de renta de efectos múltiples. En relación con las actividades de inserción, se detalla el contenido de los programas específicos que serán elaborados por profesionales vinculados al área de trabajo social de las administraciones municipales, coordinados con otros de las áreas locales de empleo, desarrollo local, sanidad, educación y vivienda. Por razón de su carácter transversal, se requiere la colaboración conjunta de la Comunidad Autónoma y los municipios, y a tal fin se dispone la creación de una comisión técnica de coordinación, y también de una comisión de seguimiento, como órgano de consulta y asesoramiento.

La VI Legislatura ha podido servir asimismo para la aprobación de una norma pendiente de la legislatura anterior: la Ley 7/2007, de 13 de abril, de juventud. Se estructura en seis Títulos: el Preliminar comprende las disposiciones generales que inspiran la Ley, determina la materia objeto de regulación, los destinatarios de la norma y los principios que la informan; el I contempla las administraciones implicadas y sus respectivas funciones; el II regula la participación institucional (Consejo de Políticas de Juventud) y juvenil (Consejo de la Juventud de Canarias, Consejos de la Juventud Municipales y Consejos de la Juventud Insulares), estableciendo los órganos de existencia preceptiva o potestativa que garantizan el desarrollo de las políticas de juventud; el III prevé la colaboración y participación del sector privado en las políticas y acciones juveniles (Galardón y Premios Jóvenes Canarias); el IV plantea una serie de políticas sectoriales (en empleo y formación, vivienda, familia, educación, cultura y deporte, salud y consumo, sociedad de la información, tiempo libre, medio ambiente, solidaridad y cooperación, voluntariado, asociacionismo juvenil, movilidad juvenil, jóvenes en el ámbito rural, juventud y discapacidad), en el marco del Plan canario Joven, como instrumento orientador de todas las acciones en la materia y medidas de for-

mación e información juvenil; en el V se aborda el régimen financiero; y finalmente el VI establece el régimen sancionador aplicable a los centros, servicios y programas de la juventud y usuarios de los mismos.

Y un desafío también pendiente, e igualmente satisfecho por fin, era el impulso para la aprobación de una normativa autonómica propia en materia de transporte. Se trata seguramente de la iniciativa más destacada, siquiera sea porque se había intentado sin éxito y reiteradamente en otras legislaturas. Frente a algunos intentos anteriores (en este caso, éstos habían sido aún más sostenidos en el tiempo y nunca habían logrado consumarse), se escinde ahora la normativa del sector y se regulan por tanto en normas separadas la ordenación del transporte marítimo y del transporte por carretera.

La Ley 12/2007, de 24 de abril, de ordenación del transporte marítimo de Canarias, aborda la regulación de todos los servicios de transporte marítimo entre puertos y puntos del litoral canario realizados a cambio de una remuneración bajo una regla esencial, la libertad de prestación. El ejercicio de la actividad se somete sólo a una carga de comunicación previa del inicio de la actividad, con el fin de permitir a la Administración conocer a los sujetos que pretenden llevarla a efecto y verificar el cumplimiento de los requisitos exigidos mediante el análisis de la documentación aportada, unos requisitos que miran a asegurar la seguridad, capacidad y regularidad de los servicios ofertados, de acuerdo con las disposiciones comunitarias. Con todo, la liberalización puede resultar perniciosa para las comunicaciones en algunos casos, por lo que en las líneas de transporte consideradas esenciales, y cuando la oferta del mercado resulta insuficiente, cabe exigir el cumplimiento de obligaciones de servicio público e incluso la suscripción de un contrato de obligación de servicio público. En efecto, la Ley faculta primero al Gobierno para determinar las líneas indispensables para garantizar las necesidades básicas de transporte y fijar las condiciones de continuidad, frecuencia, capacidad de prestación y, en su caso, de precio. No cambia ello por sí solo el régimen de prestación; pero, previa constatación de la efectiva insuficiencia, y con audiencia de los afectados, cabe establecer un régimen de autorización previa con imposición de obligaciones de servicio público. Cabe la posibilidad de que éstas se repartan entre todos los sujetos autorizados: la exigencia de autorización, en cualquier caso, no conlleva exclusividad y su mantenimiento se revisa periódicamente. Más excepcionalmente, y ya en segundo término, cuando tampoco se alcance de este modo la suficiencia de los servicios, cabe la convocatoria de un contrato de obligación de servicio público que permite el otorgamiento de una compensación y la atribución de un régimen de exclusividad. A fin de observar la regulación indicada, la Ley delimita también las potestades de control, inspección y sanción que la Administración requiere. Innovación relevante es la regulación de los derechos y deberes de los pasajeros. Y, en fin, según se indica, no son las comunicaciones la única razón de interés público que determina la ordenación de este sector, sino también la preservación del medio ambiente marino.

La Ley 13/2007, de 17 de mayo, de ordenación del transporte por carretera de Canarias, tiene en cambio por objeto primario la regulación del transporte por carretera y de las actividades complementarias relacionadas con el mismo, que se desarrollan en el ámbito territorial de las islas. Aunque también se diseña un conjunto de instrumentos para lograr otro objetivo, el engarce, sin solución de conti-

nidad, de este modo de transporte con otras modalidades como el transporte marítimo y a tal fin, los preceptos dedicados a los planes territoriales y estratégicos de transportes. La Ley, por último, establece igualmente las bases para una regulación del sector bajo criterios de movilidad, imponiendo estudios sobre las necesidades y demandas de los ciudadanos. En cuanto a su contenido, se estructura la Ley en 5 Títulos. El Preliminar contiene las disposiciones generales, con delimitación del objeto y ámbito de la Ley: se formula una clasificación de los transportistas (en línea con la estatal, aunque adaptada a las peculiaridades insulares) y se cierra con los principios y criterios que han de presidir la planificación, dirección y gestión de los transportes por carretera. El Título I precisa las competencias y funciones de las Administraciones Públicas de Canarias con competencia en el sector y se recuerdan los principios constitucionales de colaboración y coordinación. El Título II es el relativo a los sujetos que intervienen en el sector, los transportistas y los usuarios y los operadores de las actividades auxiliares y complementarias: en relación con los transportistas, se respetan las normas comunitarias sobre la adquisición de dicha condición (profesionalidad, honorabilidad y capacidad económica), y se delimitan sus derechos y obligaciones; se potencia el asociacionismo y la colaboración entre empresarios; sigue de cerca a ésta la regulación de los operadores de las actividades auxiliares; y, por último, se formula un estatuto de los derechos y deberes de los usuarios (como en otras legislaciones autonómicas). El Título II, que es el más amplio, a su vez está integrado por ocho capítulos. En el primero se formula el principio general de libertad de acceso al mercado, sin perjuicio de las excepciones que se regulan de acuerdo con las medidas comunitarias de salvaguardia, con audiencia de todos los afectados. El capítulo segundo diseña el sistema de planificación de la movilidad, con la articulación de un sistema piramidal de planes territoriales de transporte en línea con las Directrices: la acción del Gobierno de Canarias se formaliza con la elaboración del Plan estratégico de Transportes y dando cobertura al Eje Transinsular de Infraestructuras como programa de aquél y se regulan además las infraestructuras básicas de apoyo al sistema (paradas preferentes, estaciones, intercambiadores, aparcamientos disuasorios, carriles guagua-taxi, y áreas logísticas de interés público). El capítulo tercero se dedica al transporte público regular de viajeros como servicio público esencial, se ordena el servicio bajo el sistema de gestión indirecta mediante concesiones, y se apuesta por las concesiones zonales con indicación de servicios, trayectos y frecuencias, frente a las concesiones lineales: se opta igualmente por el establecimiento de un plazo relativamente largo de duración de la concesión, que se acomoda mejor a la realidad de unos servicios siempre de escaso recorrido; y también se desarrolla el concepto de transporte insular integrado, de forma que sea la suma de los transportes regulares de viajeros de ámbito insular, comarcal, metropolitano y urbano, bajo la responsabilidad de los Cabildos Insulares. El capítulo quinto se dedica al transporte público discrecional y destacan dos medidas, la autorización por empresa como regla general y el ámbito estatal de los títulos habilitantes que se otorgan. El capítulo quinto, sobre los transportes privados, contempla el transporte privado complementario tanto de viajeros como de mercancías, y afronta dos cuestiones controvertidas, la condición de viajero en este transporte y el concepto de gestión de mercancías, exigiendo dimensión empresarial y exclusividad. El capítulo sexto se ocupa de las peculiaridades de distintas modalidades de transporte

(el transporte a la demanda, que ofrece un servicio acomodado a las necesidades de determinados grupos de usuarios, el turístico, tanto público como privado complementario y el adaptado, también el escolar). El capítulo séptimo se dedica al taxi. Y el octavo, a las medidas de control, tanto técnicas como documentales, optando por la implantación del tacógrafo. El Título IV se dedica a las actividades auxiliares y complementarias: no hay divergencias con la normativa estatal, aunque se profundiza sobre algunas actividades particularmente importantes, como el arrendamiento de vehículos, con y sin conductor, así como el de caravanas. El Título V formula el régimen de inspección y sancionador: se sigue el esquema de la legislación estatal, si bien se introducen tipos infractores acomodados a la realidad del transporte insular, como los referidos al servicio de taxis y al arrendamiento de vehículos para circular en caravana; y se incorpora un listado de conductas que se consideran condiciones esenciales de las concesiones, autorizaciones y licencias administrativas, en aras de la seguridad jurídica.

La lista de las leyes aprobadas durante el año ha de cerrarse, como es habitual, con la Ley 14/2007, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2008, ya a finales de año y, por tanto, dentro de la VII Legislatura. El presupuesto pretende, en combinación con los instrumentos del REF, reactivar la economía, manteniendo y reforzando el nivel de las inversiones públicas, e incluyendo medidas fiscales, principalmente, deducciones en el impuesto sobre sucesiones y donaciones (se prevé una bonificación del 99,9% de la cuota tributaria a las adquisiciones «mortis causa» o «inter vivos» por descendientes y adoptados, cónyuges y ascendientes y adoptantes), aunque también en la parte autonómica de la cuota del impuesto sobre la renta de las personas físicas. Las expectativas se condicionan sin embargo al marco de financiación que, según se afirma en la Exposición de Motivos, «para este ejercicio se muestra claramente limitado por una serie de cuestiones o reclamaciones planteadas por el Gobierno ante la Administración General del Estado en relación con el sistema de financiación de nuestra Comunidad. En concreto la extinción de la compensación que anualmente se hace al Estado por la desaparición del IGTE, la no actualización de los datos de la variable poblacional utilizados para distribuir los recursos del sistema de financiación de las comunidades autónomas y ciudades con estatuto de autonomía de régimen común, y el cumplimiento del régimen de inversiones públicas estatales en Canarias previsto en los arts. 95 y 96 de la Ley 20/1991. Y cuya resolución favorable a los intereses de esta Comunidad permitiría afrontar, con la necesaria suficiencia financiera y, por tanto, con muchas más garantías, el reto de la consecución de dichos objetivos de reactivación económica y de mejora en el nivel de prestación de los servicios públicos esenciales». El núcleo primordial de la Ley, congregado en el Título I «De la aprobación de los Presupuestos», en el que se aprueban los estados de gastos e ingresos de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma, se complementa con el esencial Título II «De las modificaciones de los créditos y gastos plurianuales», cuyo contenido no sólo viene inferido por la delimitación constitucional establecida en la materia y las prescripciones de estabilidad presupuestaria, sino que, en el presente ejercicio, viene presidido por la nueva regulación contemplada en la Ley 11/2006, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública Canaria. Tras este contenido mínimo, la Ley contempla una serie de normas relacionadas directamente con

el mismo, a fin de facilitar su interpretación y ejecución, y otras que se estiman necesarias, bien por su carácter presupuestario o para agilizar su gestión. De tales normas destacan el Título III «De la gestión presupuestaria», el Título IV «De los entes con presupuesto estimativo», que da cumplimiento al mandato de la Ley 11/2006, de 11 de diciembre, de que la presente norma establezca criterios para delimitar la competencia en la autorización de la variación de sus presupuestos, y el Título V «De los gastos y medidas de gestión de personal», que ampara a todo el personal que presta sus servicios en el ámbito público autonómico, y en el que se regulan las normas necesarias para su gestión. Los Títulos VI «De las operaciones financieras», con las normas relativas al endeudamiento y avales», que adapta su contenido a las previsiones de la Ley de la Hacienda Pública Canaria, y VII «De las normas tributarias», concluyen el cuerpo de la Ley.

Obligado es referirse también, antes de completar este apartado, a la tramitación en el Congreso de los Diputados de la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, siquiera sea para certificar su defunción. Se convierte así en la única iniciativa emprendida por una comunidad autónoma que terminó en fracaso. Y no porque llegara tarde. Sin duda pudo haber llegado antes, pero la falta de acuerdo político resultó la causa verdadera de su final.

Difícil era desde luego que, después del Estatuto de Autonomía de Andalucía, pudiera llegar a aprobarse alguno sin el consenso de los dos grandes partidos nacionales, como aquí era el caso. Se da a este respecto, sin embargo, una circunstancia que merece ser resaltada en todo caso, porque el texto estatutario pasó de poseer el respaldo inicial del PSOE y CC (y el rechazo del PP) a tenerlo después del CC y del PP (y la oposición del PSOE).

Y en estas condiciones, sin la mayoría en el Congreso, imposible resultaba su aprobación. La propuesta de reforma había llegado al Congreso ya en 2006. El debate sobre su toma en consideración se produjo sin embargo a principios de 2007 (febrero). Todos los grupos (176 votos) respaldaron la tramitación, menos el PP (126 votos), como ya se ha dicho. Intervinieron en su defensa los representantes autonómicos de los grupos parlamentarios de CC, PSOE y Grupo Mixto. PSOE y PP expresaron entonces su propósito de reformar el régimen electoral.

Es importante resaltar que lo que sí se bloqueó entonces (febrero de 2007) fue la pretensión nacionalista de tramitar, junto al Estatuto de Autonomía, una Proposición de Ley Orgánica de Transferencia de Competencias, como complemento, en una especie de segunda reedición de la LOTRACA, que habría servido para transferir competencias exclusivas del Estado (art. 149.1 de la Constitución), con base en el mecanismo dispuesto por el art. 150.2. PP y PSOE se opusieron entonces a su tramitación simultánea; ni siquiera se alcanzó el compromiso propuesto por los nacionalistas de impulsar su tramitación en los meses siguientes. Por lo que le correspondió esperar su turno, esto es, después de las 28 proposiciones pendientes remitidas con anterioridad.

En cualquier caso, al texto estatutario no le corrió mejor suerte finalmente, porque, como ya señalamos, remitido el texto a la Comisión Constitucional del Congreso, durante el período de presentación de enmiendas, se produjo un acercamiento de las posturas entre CC y PP, que pactaron sus respectivas enmiendas,

y al mismo tiempo un alejamiento del PSOE que, después de la celebración de una serie de sucesivas reuniones, terminó bloqueando el debate. Tras las elecciones autonómicas, y constituido el nuevo gobierno de coalición CC-PP, se pidió por éste la convocatoria de un pleno extraordinario del Parlamento de Canarias en septiembre para que el nuevo órgano constituido pudiera formular un pronunciamiento favorable. La última de las reuniones celebradas por la ponencia constituida dentro de la Comisión Constitucional del Congreso, el 9 de octubre, sólo serviría para volver a expresar la falta de consenso. Y a la vista de ello, por el Parlamento de Canarias, y a instancia del Gobierno autonómico, se solicitó el 24 del mismo mes, mediante un nuevo pleno convocado al efecto, la retirada del texto estatuario, con vistas a presentar uno nuevo, ya en 2008, después de celebradas las elecciones generales.

La actividad normativa del Gobierno

Como antes se destacó, también durante el último tramo de la legislatura se incrementó sustancialmente la actividad normativa del Gobierno, con vistas a completar el programa de acciones inicialmente previstas a lo largo de dicha etapa. Puede señalarse además que la importante actividad desplegada por el Gobierno se prolongó casi hasta el instante mismo en que se celebraron las elecciones. Lógicamente, la actividad legislativa no puede llegar tan lejos en el tiempo, porque la cámara autonómica tuvo que disolverse, por mandato legal, con anterioridad.

Entre la normativa reglamentaria aprobada en la legislatura pasada, destaca entre otras la desarrollada en el ámbito de Presidencia y Justicia (Decretos 12/2007: asociaciones; 44/2007: servicio de información y atención ciudadana en la Administración Pública de la Comunidad Autónoma; 137/2007: procedimientos administrativos previos a la adopción y registro de adopción; y 144/2007: mediación familiar), sanidad (Decretos 56/2007: tarjeta sanitaria; 83/2007: creación del Instituto de Medicina Legal de Las Palmas; y 151/2007: condiciones higiénico sanitarias de las guarderías infantiles) y farmacia (Decretos 108/2007: oficinas de farmacia; y 109/2007: botiquines farmacéuticos de urgencia), educación (Decretos 61/2007: admisión del alumnado de enseñanzas no universitarias en centros públicos y concertados, ordenación y currículo de la educación primaria; 12/2007: ordenación y currículo de la educación secundaria obligatoria) industria (Decreto 93/2007: inspección técnica de vehículos) asuntos sociales (Decreto 136/2007: prestación canaria de inserción) agricultura (Decreto 146/2007: consejos reguladores de vinos) urbanismo (Decretos 147/2007: suelos contaminados, y 124/2007: Comisión de Valoraciones de Canarias). En cualquier caso, esta lista ha de completarse con las fichas asimismo incorporadas a este *Informe* en soporte informático.

Mucho menos intensa ha sido en cambio la actividad normativa desplegada por el Gobierno surgido después de las elecciones. Habría que destacar acaso alguna normativa impulsada por las áreas de educación (Decretos 363/2007: ordenación de la enseñanza de idiomas; 363/2007: currículo del nivel básico de la enseñanza de idiomas; 364/2007: ordenación y currículo de las enseñanzas de música), economía (Decretos 395 y 403/2007: relacionados ambos con el desarrollo de cier-

tos aspectos puntuales del REF) y presidencia y justicia (Decretos 394/2007: inspección general de servicios; 425/2007: asistencia jurídica gratuita).

Ahora bien, como en cualquier caso el cambio de legislatura dio lugar este año a la formación de un nuevo Gobierno, probablemente merezcan destacarse dentro de este apartado las acciones encaminadas precisamente a su formación. Lo que necesariamente tiene como punto de partida el nombramiento de su nuevo presidente, que una vez elegido por la cámara autonómica en la correspondiente sesión de investidura, se formaliza mediante Real Decreto 968/2007, de 12 de julio (el inmediatamente anterior Real Decreto 967/2007, de la misma fecha, había dispuesto el cese del presidente del gobierno de Canarias que hasta entonces ocupaba el cargo, agradeciéndole los servicios prestados, conforme a la fórmula ritual). Ya entre las actuaciones desplegadas para la formación del Gobierno destacan, en primer término, cuatro primeros Decretos del (nuevo) presidente del gobierno.

Mediante Decreto 206/2007, de 13 de julio, del presidente, por el que se determinan el número, denominación y competencias de las Consejerías, vino en efecto a reorganizarse, en primer término, el ámbito de la Administración autonómica: se mantiene el número, pero cambia la denominación de algunas consejerías y, sobre todo, se reorganizan sus funciones. En particular, sale fortalecida la Consejería de Presidencia, Justicia y Seguridad: por un lado, la Presidencia del Gobierno le cede algunas de sus funciones (asistencia jurídica y relaciones con el Parlamento; si bien, en este caso, la Presidencia no se debilita porque asume algunas funciones nuevas, en investigación y desarrollo tecnológico, lucha contra el cambio climático y rehabilitación de la planta alojativa, a costa de las respectivas consejerías afectadas) y, por otro lado, también obtiene otras en materia de nuevas tecnologías de la Administración, provenientes de la antigua Consejería de Industria, Comercio y Nuevas Tecnologías. Desaparecida la responsabilidad de esta última sobre esta materia, todo lo demás se fusiona con empleo y ello da lugar así a la nueva Consejería de Empleo, Industria y Comercio. Por otro lado, asuntos sociales (y juventud) que antes formaba pareja con empleo lo hace ahora con vivienda, y determina la creación de la nueva Consejería de Bienestar Social, Juventud y Vivienda. La también nueva Consejería de Obras Públicas y Transporte, antes de Infraestructuras, Transportes y Vivienda, se queda sin esta última materia. Estos son los cambios más significativos: la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación Territorial y la de Turismo mantienen sus nombres, si bien ceden algunas competencias, aunque sólo las relativas respectivamente al cambio climático y rehabilitación turística; y las otras tres restantes, de Economía y Hacienda, Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación y Sanidad conservan tanto su denominación como sus funciones.

A esta norma reorganizativa, por supuesto, siguen los nombramientos del nuevo vicepresidente del Gobierno (Decreto 207/2007, de 13 de julio) y consejeros (Decreto 208/2007, de 13 de julio). Cuando estos últimos tomaron posesión de sus cargos, mediante nuevo Decreto del presidente (Decreto 210/2007, de 16 de julio), se declaró la terminación de las funciones de los consejeros del anterior Gobierno de Canarias, que hasta ese momento permanecían en sus puestos.

Constituido del modo expuesto el nuevo Gobierno de Canarias, una de sus primeras decisiones colegiadas fue la fijación de la estructura central y periférica de las Consejerías y la determinación de sus sedes (sobre la base del Decreto del

presidente 206/07, antes mencionado, que había determinado su número, denominación y competencias). Lo que se realizó mediante Decreto 172/2007, de 17 de julio:

Se mencionan en primer término los órganos superiores de la Presidencia del Gobierno, se concretan los que quedan bajo la dependencia directa del presidente (la Viceconsejería de la Presidencia y de Comunicación, la Secretaría General, la Dirección General del Gabinete y tres Agencias – la de Investigación, Innovación y Sociedad de la Información, la de Rehabilitación de la Planta Alojativa Turística y contra el Cambio Climático–, además del Comisionado de Acción Exterior, con rango asimilado al de consejero y bajo cuya dependencia se sitúa el viceconsejero de Emigración y Cooperación, del que a su vez dependen tres Direcciones Generales) y del vicepresidente (Dirección General del Gabinete del vicepresidente y Gabinete de Estudios Socioeconómicos). Y lo mismo se hace después de las Consejerías. Comenzando por la nueva Consejería de Presidencia, Justicia y Seguridad que, de acuerdo con su importancia, pasa a ostentar tres Viceconsejerías (Viceconsejería de Relaciones con el Parlamento de Participación Ciudadana; de Administración Pública, a su vez, con tres Direcciones Generales y la Inspección General de Servicios; y de Justicia y Seguridad, con otras dos Direcciones Generales, bajo su dependencia; también depende directamente de la Consejería la Dirección General de Servicios Jurídicos; y queda adscrita a ella el Instituto Canario de Administración Pública y la Academia Canaria de Seguridad). A continuación, la Consejería de Economía y Hacienda, con dos Viceconsejerías: de Economía y Asuntos Económicos con la Unión Europea; y de Hacienda y Planificación, cada una con tres Direcciones Generales, así como la Intervención General; y con el Instituto Canario de Estadística, como organismo adscrito. La Consejería de Obras Públicas y Transportes, queda con una Viceconsejería, de Infraestructuras y Planificación, en la que se incluyen las tres Direcciones Generales previstas. La Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, se organiza con dos Viceconsejerías: la de Agricultura y Ganadería, de la que dependen las tres Direcciones Generales; y la de Pesca, quedando como organismos adscritos el Instituto Canario de Investigaciones Agrarias y el Instituto Canario de Calidad Agroalimentaria. La Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes, posee dos Viceconsejerías: de Educación y Universidades, con seis Direcciones Generales, y de Cultura y Deportes, con otras tres; y con la Agencia Canaria de Evaluación de la Calidad y Acreditación Universitaria, como organismo adscrito. A la Consejería de Bienestar Social, Justicia y Vivienda se le otorga una sola Viceconsejería, con dos Direcciones Generales; la tercera se mantiene bajo la dependencia directa de la Consejería. La Consejería de Sanidad posee una sola Dirección General; y como organismos adscritos el Servicio Canario de Salud, el Instituto Canario de Hemodonación y Hemoterapia y la Escuela de Servicios Sanitarios y Sociales de Canarias. La Consejería de Medio Ambiente y Ordenación Territorial tiene dos Viceconsejerías: de Medio Ambiente y de Ordenación Territorial, cada una, con dos Direcciones Generales; además de la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural, como organismo adscrito. La Consejería de Empleo, Industria y Comercio mantiene una Viceconsejería de Industria y Energía, de la que dependen dos Direcciones Generales, además de otras tres, que dependen directamente de la Consejería; así como el Servicio Canario de Em-

pleo y el ente público Radio Televisión Canaria. La Consejería de Turismo queda con una Viceconsejería, de Turismo, de la que dependen las dos Direcciones Generales previstas.

El Decreto 172/07 señala también la sede de las consejerías (disposición adicional primera), la composición de la Comisión de Secretarios Generales Técnicos (disposición adicional segunda) y, entre otras previsiones, los órganos que se suprimen así como los que pasan a ostentar sus competencias (disposición adicional tercera).

Mediante Decreto 301/2007, de 31 de julio, se produjo ya una primera modificación del Decreto 172/07 (la Agencia contra el Cambio Climático pasó a denominarse Agencia Canaria de Desarrollo Sostenible y Lucha contra el Cambio Climático; y se incluyó dentro de la Consejería de Obras Públicas y Transporte una nueva Dirección General así como la Entidad Puertos Canarios, como organismo adscrito, en lo que no parece sino un simple olvido); y una segunda tuvo lugar, ya después del verano, mediante Decreto 335/2007, de 4 de septiembre (dentro de la Presidencia del Gobierno cambian las denominaciones de la Viceconsejería de Comunicación y de la Dirección General de Relaciones Informativas, que pasan a ser la Viceconsejería de Comunicación y Relaciones con los Medios y la Dirección General de Comunicaciones, respectivamente; y se crea una nueva Dirección General de Relaciones Institucionales y Participación Ciudadana dentro de la Consejería de Presidencia, Justicia y Seguridad, bajo la dependencia de la Viceconsejería de Relaciones con el Parlamento y de Participación Ciudadana; también se modifica la disposición adicional segunda sobre la composición de la Comisión de Secretarios Generales Técnicos).

Mención aparte merece, primero, el Decreto 34/2007, de 13 de febrero, de ayudas, subvenciones y medias de carácter excepcional, para reparar los daños producidos por las inundaciones acaecidas en El Hierro durante el mes de enero; así como también el ulterior Decreto 326/2007, de 7 de agosto, de ayudas y medidas urgentes y de carácter excepcional para reparar los daños producidos por los incendios acaecidos en Canarias; en este segundo caso, no sólo por las miles de hectáreas quemadas, sino también por sus repercusiones sobre personas (la evacuación afectó a 12.000 personas) y bienes: se instrumentan una serie de medidas dirigidas a la población en general, para facilitar la reparación de los daños sufridos en viviendas, enseres, vehículos, infraestructuras agrícolas y ganaderas; así como a empresarios y profesionales respecto de sus edificaciones, maquinaria, mobiliario, instalaciones y mercancías; también para la reparación de infraestructuras y equipamientos públicos o su reposición. En todo caso, constituye ello un mecanismo de refuerzo de las ayudas otorgadas, también por la misma causa, por el Estado: se configuran de manera expresa como complementarias y compatibles a estas últimas.

En el ámbito local no hay mociones de censura que reseñar en esta etapa, siempre difícil, no sólo política sino incluso legalmente; en tanto que se corresponde con el tramo final de una legislatura y el inicio de la siguiente (salvo la que tiene lugar inmediatamente después de las elecciones en el Cabildo Insular de Gran Canaria, con vistas a desplazar al candidato más votado del PP, que sale automáticamente elegido tras las elecciones por tal circunstancia, y poner en su lugar al

candidato del PSOE que, con el respaldo de NC, ostenta la mayoría absoluta de la Corporación insular).

Interesa en cualquier caso, dentro de este mismo ámbito, destacar también la inmediata constitución, prácticamente después de las elecciones, de un nuevo municipio en Canarias: El Pinar (1.960 habitantes y 80,6 kilómetros cuadrados), que constituye el número 3 de El Hierro, 88 de Canarias y el 8.112 de España, como consecuencia ello de una segregación del municipio de Frontera aceptada en sí misma sin especial dificultad (aunque controvertida en cambio en lo que concierne a la distribución de su espacio físico y sus recursos económicos).

E importa también subrayar que, pese a las dificultades, se ha hecho un importante esfuerzo en la legislatura y se han adaptado los planes generales de 56 municipios (de modo que quedan sólo el 35%) a la nueva legislación urbanística vigente en Canarias (en 2001, no había ninguno). Tanto La Palma (Decreto 95/2007, de 8 de mayo) como El Hierro (Decreto 193/2006, de 26 de diciembre, si bien la publicación íntegra de su normativa se dispuso mediante Orden de 15 de mayo de 2007) han procedido, por otra parte, a la aprobación de sus respectivos Planes Territoriales especiales de Ordenación de la Actividad Turística, en desarrollo de lo dispuesto por la Ley de Directrices de Ordenación General y del Turismo (Ley 19/2003). Y también están aprobados, salvo tres o cuatro, los planes de uso y gestión y demás normativa ordenadora de los 146 espacios naturales protegidos existentes en Canarias.

Conflictividad constitucional

A lo largo de 2007 no se han producido sentencias del Tribunal Constitucional, atinentes al orden de distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Canarias. A pesar de que uno de los asuntos más antiguos que el Tribunal Constitucional tiene pendiente afecta a dicho ámbito y, concretamente, a la ordenación del sector eléctrico. Con él se cerraría, además, la conflictividad en el plano competencial, que dejaría pura y llanamente de existir porque no quedarían asuntos pendientes.

Justamente ahora, sin embargo, y coincidiendo con ello, tras la formación de un nuevo Gobierno en la Comunidad Autónoma se está formalizando la apertura de nuevos frentes de conflicto, como se verá. Pero es preciso avanzar por partes dentro de este apartado.

En primer término, si no sentencias sobre asuntos estrictamente competenciales, el Tribunal Constitucional sí ha venido a resolver una importante disputa constitucional planteada desde Canarias, más exactamente por sus órganos judiciales (en concreto, en este caso, la Sala de lo Social de las Palmas del Tribunal Superior de Justicia de Canarias), mediante la presentación de una serie de cuestiones de inconstitucionalidad, a propósito de la preceptiva exigencia de un «testimonio personal de fe» para obtener la «declaración eclesialística de idoneidad», como título habilitante para ejercer como profesores de religión católica en centros públicos, de acuerdo con lo previsto por el Acuerdo entre España y la Santa Sede de 1979. Lo que el Tribunal Constitucional ha declarado este año conforme con la Consti-

tución (STC 38/2007, de 15 febrero; a ella siguen las STC 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89 y 90, todas de 19 de abril), si bien en términos abstractos y, ciertamente, sin perjuicio de lo que puede resultar de su aplicación puntual a cada caso.

Quien sí ha resuelto un asunto de relieve competencial es el Tribunal Supremo, mediante su STS de 14 de diciembre de 2006, dada a conocer a principios de este año. Porque confirma en casación la sentencia de instancia (Tribunal Superior de Justicia de Canarias), dictada en un litigio que había enfrentado a sendas Administraciones a propósito de la obligación estatal de tutelar el dominio público radioeléctrico y evitar las interferencias de terceros en las frecuencias asignadas al tercer canal autonómico de televisión. El recurso se había planteado por la vía de los litigios entre Administraciones, y no por la específica de la inactividad (esto es, por el art. 44 y no el 29.1 de la Ley jurisdiccional), y se había ganado en instancia, lo que el Tribunal Supremo viene en definitiva a avalar también.

Ya entre los nuevos asuntos contenciosos, en una nueva etapa de enfrentamiento que ahora parece iniciarse, destaca el conflicto de competencia sustanciado ya, a propósito del Real Decreto 1336/2005, en materia de juego, así como el recurso de inconstitucionalidad, igualmente planteado ya, contra la Ley estatal del suelo (Ley 8/2007). A final de año se ha interpuesto, además, recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de red de parques nacionales (Ley 5/2007), una vez que no se llegara a un acuerdo (en el caso anterior, ni siquiera se intentó tal posibilidad) en relación con sus arts. 16.2 y disposición adicional cuarta (sí se alcanzó dicho acuerdo en relación con los arts. 12.1 e), 13.3, 17.4 y 23), en la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias, que decidió iniciar conversaciones al efecto el pasado 3 de julio (por Resolución de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial se ordenó la publicación del citado acuerdo, que se reflejaría en el BOE de 19 de julio). Así como, en fin, un nuevo conflicto de competencia, en relación con el Real Decreto 1028/2007, por el que se regula la autorización de infraestructuras de energía eléctrica ubicadas en el mar territorial.

Sí ha conseguido enderezarse la situación, en cambio, en relación con un asunto cuya conflictividad venía promovida por el Estado; concretamente se trataba de la Ley Tributaria de Canarias (Ley 9/2006), cuyo art. 23 contemplaba la regulación de un registro fiscal de valores inmobiliarios como medio de comprobación de valores, lo que vulneraba a juicio del Estado el art. 57 de la Ley General Tributaria, que regula tales medios de comprobación. Se consideraban excedidos los límites constitucionales, en tanto que se preveía un sistema mixto no previsto que venía a mezclar valores de referencia de registros fiscales y precios medios de mercado, y que desplazaba la consideración del catastro inmobiliario como único registro oficial a tener en cuenta en estos casos. Acordada la apertura de negociaciones por la Comisión Bilateral de Cooperación en su sesión de 12 de marzo, se ha alcanzado el acuerdo en nueva sesión de 13 de septiembre, comprometiéndose la Comunidad Autónoma a promover la reforma correspondiente en el plazo de seis meses y modificar el art. 23 en el sentido literal determinado por el propio acuerdo.

Está por ver, en fin, el resultado de las negociaciones pendientes abiertas por la Comisión Bilateral de Cooperación en su sesión de 24 de julio (y cuya publicación

ordenó la Resolución de la Secretaría de Estado de Cooperación el 27 de julio, y que se reflejaría en el BOE de 31 de julio), que afectan a las Leyes territoriales de transporte por carretera (Ley 13/2007), que afecta a un considerable número de artículos, y de transporte marítimo (Ley 12/2007), que en este caso sólo concierne a su art. 31.7. Así como, desde la perspectiva contraria, esto es, desde los frentes abiertos por la Comunidad Autónoma hacia el Estado, las que se refieren a las leyes estatales de modificación de la Ley de hidrocarburos (Ley 12/2007), en relación con sus arts. 3.2 b) y c), 5.3 y disposición transitoria vigésima; de modificación de la Ley del sector eléctrico (Ley 17/2007), en cuanto que modifica sus artículos 3 y 39, ambas dictadas para incorporar las exigencias comunitarias resultantes de sendas directivas sobre los mercados comunes del gas natural y la electricidad; y la Ley de defensa de la competencia (Ley 15/2007), en lo que atañe a sus arts. 6, 9, 11, 13, 23 y 24. Se acordó el inicio de la negociación en estos casos por la Comisión Bilateral de Cooperación en su sesión de 28 de septiembre (se ordenó la publicación del acuerdo por resolución de la Secretaría del Estado de Cooperación el 1 de octubre y se publicó ésta el 10 de octubre).

Fuera del orden estrictamente competencial, resulta también digno de anotarse la cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Santa Cruz de Tenerife, de resultados de la anulación por la Junta Electoral de la lista presentada por el PP al Ayuntamiento de Garachico, y compuesta sólo por mujeres.

Por último, entre las sentencias recaídas en conflictos abiertos por otras comunidades autónomas con singular repercusión sobre Canarias, destaca la STC 46/2007, de 1 de marzo, sobre la Ley balear 6/1999, de directrices de ordenación territorial, que establece importantes y claros límites a la competencia autonómica en materia de ordenación del territorio, en tanto que por medio de ésta no puede prohibirse la autorización de nuevas infraestructuras aeroportuarias al Estado, ni tampoco subordinar los planes de éste a la emisión de un informe autonómico vinculante sobre la conformidad de las actuaciones previstos en ellos con las directrices ni, en fin, determinar en positivo o en negativo las condiciones para que un bien pueda considerarse demanial.

Elecciones, vida parlamentaria y vida política

Sobre las elecciones celebradas el 27 de mayo se han efectuado los comentarios que proceden al inicio de este *Informe*. Corresponde ahora, en consecuencia, centrarse en los restantes aspectos relativos a la actividad parlamentaria y política desplegada en Canarias este 2007.

En relación con la vida parlamentaria, al término de la VI Legislatura, en apenas los tres meses que se corresponden con los primeros del año, la actividad ha sido incesante, y no sólo por el volumen de leyes aprobadas, aspecto al que también se ha hecho referencia.

Entre los debates parlamentarios celebrados, en primer término, destaca el que tiene lugar anualmente a propósito del «estado de la nacionalidad», a finales de enero. La importancia del mismo radicaba en este caso en que el presidente del

Gobierno hizo un balance general del cumplimiento de los objetivos marcados a lo largo de sus cuatro años de gestión: inmigración, sanidad pública, los asuntos europeos y la corrupción fueron los temas a los que dedicó la mayor parte de su intervención inicial. En buena parte, las resoluciones aprobadas al término del debate se corresponden con tales preocupaciones: para frenar la inmigración, en contra de los socialistas, se vino a solicitar a Madrid la ampliación del plazo máximo de retención en los centros de internamiento, la modificación de la normativa de inscripción en el padrón municipal para evitar que se beneficie a los extranjeros en situación irregular y la eliminación del permiso de residencia por arraigo laboral, así como la creación de juzgados especializados en extranjería, el cumplimiento del compromiso de la derivación a otros centros del territorio español de los menores extranjeros no acompañados cuando se supere el número de 300, y el establecimiento de restricciones para la reentrada de los inmigrantes devueltos o expulsados. Tampoco apoyó el PSOE que se cambiaran los términos de la financiación autonómica, lo mismo que una tramitación de la reforma estatutaria que preservara sus aspectos esenciales. Por unanimidad, en cambio, se acordó instar la ampliación del número de médicos especialistas por cuenta del Gobierno de Canarias si el Estado no corrige la asignación de los médicos a formar en los hospitales. Por el contrario, fue CC la formación que impidió la unanimidad, al oponerse a que se reprochara al Gobierno autonómico la falta de presentación de un código de buen gobierno, así como a que se manifestara el respeto a jueces y fiscales por sus actuaciones en las islas durante los últimos tiempos. Más aún de todo ello, sin embargo, el debate sobre el estado de la nacionalidad tuvo especial repercusión este 2007, porque, en el último momento, el presidente vino a poner fin al principal enigma con vistas a las próximas elecciones, y anunció finalmente su voluntad de no presentarse como candidato de CC.

De este modo, el camino quedó allanado para la búsqueda de un candidato nuevo, lo que se desarrolló conforme a los cauces internos establecidos por esta formación política, esto es, por medio de una convocatoria del Consejo Político Nacional, órgano supremo de CC, donde el candidato debía reunir una mayoría reforzada, que sólo consiguió el segundo de los aspirantes. El primero no pasó de los 50 votos en tres votaciones que se realizaron a propuestas de los representantes de las islas occidentales. En cambio, en la primera votación, el presidente de CC, que promovió su propia candidatura, ya obtuvo 102 de los 121 votos (las 22 abstenciones registradas se corresponden con los votos de dos de las islas orientales, La Palma y El Hierro, que discreparon del conjunto de los acuerdos alcanzados), lo que fue suficiente. En todo caso, no hubo rupturas, como sí las hubo en cambio en los procesos anteriores, llevados a efecto al mismo propósito, la designación del candidato a la presidencia del gobierno, en 1999 y 2003, que se saldaron respectivamente, primero, con la escisión de CCN y, después, de NC.

Volviendo a la vida parlamentaria, el resultado del debate sobre el estado de la nacionalidad y las resoluciones aprobadas en el curso de su desarrollo permiten ir adivinando un cambio de tendencia, todavía imperceptible quizás, pero que salta a la vista y resulta bien palmario en los últimos plenos de la Legislatura, sobre todo, los celebrados en marzo. Si la Legislatura parecía estar claramente dividida hasta entonces en dos claros ciclos políticos (el primero se había prolongado durante los dos primeros años, con un gobierno de coalición CC- PP;

y el segundo, con un gobierno monocolor de CC, con apoyo parlamentario de PSOE, que parecía iba a durar hasta el final), se percibe en efecto en el último instante una especie de tercer y último ciclo, que inaugura y ensaya una tercera fórmula (gobierno monocolor de CC con apoyo parlamentario de PP), que se manifiesta palmariamente en el tratamiento y resolución de dos asuntos de especial trascendencia, al término justamente de la Legislatura.

El primero de ellos tiene que ver con la preceptiva autorización del Parlamento de Canarias al desarrollo de nuevos alojamientos turísticos de máxima calidad, único mecanismo previsto por las propias directrices territoriales para soslayar la prohibición general de incremento de la oferta alojativa. Cuatro eran los proyectos presentados y en estudio (2 en cada una de las islas capitalinas), si bien los de Gran Canaria eran los que proponían la autorización de mayor número de plazas (por estar menos desarrollada su oferta de hoteles de cinco estrellas, según se argumenta: de hecho, con la propuesta se aumenta en más del 50% dicha oferta) y en ellos se situaba la verdadera polémica. El Gobierno planteó finalmente al Parlamento una autorización total de 5.496 camas (en Gran Canaria, uno de los proyectos fue objeto de una drástica reducción, y de las 3.405 camas iniciales pasó a 1.681, vinculadas a infraestructuras complementarias ya existentes, sobre todo, a un campo de golf, después de una última reducción de 109 camas prevista en la zona más próxima a la costa; el otro, que también había sido objeto de una reducción inicial, se quedó en 2.631), un número que supone alrededor de la mitad de las 10.800 susceptibles de autorizarse en todo el trienio, si bien desde el punto de vista de algún informe técnico el cómputo debía hacerse por año (y entonces, no cabría haber autorizado sino 3.600 anuales) y no cabía la acumulación. Con el apoyo del PP, CC sacó adelante la iniciativa, si bien tuvo que esperar a la convocatoria de un nuevo pleno, porque el PSOE hizo uso de la facultad prevista estatutariamente de dilatar su aprobación si se manifestaba el rechazo de la mayoría de los diputados de una isla. En todo caso, el nuevo pleno extraordinario quedó convocado para el día siguiente.

Y el segundo de los asuntos que se resolvió del mismo modo es el relativo a la conclusión de los trabajos de las dos comisiones de investigación todavía en marcha (de las tres que había habido en la Legislatura). En la del denominado «caso Amorós», se acordó primero evitar las últimas comparecencias (entre ellas, la del propio presidente del gobierno, solicitada por el PP y al que este partido desistió en el último trance); y después, en las conclusiones, se pasó de señalarse la existencia de responsables y apuntar la existencia de indicios de delito, a la exclusión de toda responsabilidad en la gestión de un sistema de ingresos y pagos fuera del presupuesto ordinario y en la consideración de que los fondos manejados no eran públicos (sobre la base de que el convenio entre el gobierno y las entidades de crédito que operan en Canarias para establecer el marco de las operaciones activas y pasivas para dichas entidades tenía el mero carácter de patrocinio y sin que tampoco se percibieran retrasos en el ingreso de determinadas retenciones por rendimientos de capital mobiliario a favor de la agencia tributaria): el dictamen así resultante se aprobó con 34 votos a favor (CC y PP) y 17 en contra (PSOE) más 4 abstenciones. En la denominada «comisión eólica», la discusión resultó aún más acalorada, porque en las conclusiones se omitieron datos fundamentales, a juicio del PSOE. Como en el caso de la autorización de camas turísticas, la

oposición de la mayoría de los diputados de una isla determinó la convocatoria de un nuevo Pleno extraordinario, en que finalmente, y con la misma mayoría que en el caso antes señalado, se aprobó un dictamen que señala como único responsable político al ex director general de Industria, suspendido de militancia del PP.

Se consuma así una Legislatura particularmente tensa en sus momentos finales, y cuyo tono se va a mantener, si no aumentar, al menos al principio de la siguiente. Inaugurada la VII Legislatura, en efecto, el primer acto de la vida parlamentaria fue el nombramiento del presidente de la cámara. De sus primeras intervenciones destaca su intención de descentralizar la Cámara legislativa, aunque no sólo para llevarla a Gran Canaria, sino también a otras islas no capitalinas.

Es sabido ya que la formación de gobierno fue un largo proceso, porque se ha comentado también al inicio de este *Informe*. En todo caso, el acuerdo se fraguó finalmente entre CC y PP. A sus respectivas cabezas de cartel electoral les correspondió en el reparto de cargos los puestos respectivos de presidente y vicepresidente del Gobierno, y se acordó también que 6 consejerías (de las 10) se quedaban para representantes de las dos islas capitalinas y además que entre ellos hubiera asimismo representación de las dos formaciones, y por tanto los otros 4 puestos serían para personas provenientes de las islas no capitalinas (al final, serían para 2 de Lanzarote, 1 de La Palma y otro de Fuerteventura). Por otro lado, entre CC y PP la proporción sería 6 y 4 consejeros, respectivamente. Los más importantes aspectos del acuerdo suscrito, desde el punto de vista programático, afectaban a la necesidad de profundizar en el desarrollo del transporte interinsular, revisar las directrices territoriales (si bien no se concreta si se trata sólo de actualizar y simplificar su contenido o de aplicar criterios diferentes; más bien parece lo primero), y la creación de una policía propia, con base en el precedente gallego, como complemento por tanto de la policía nacional.

Sobre esta base, en el debate de investidura que se celebró los días 11 y 12 de julio, el candidato a la Presidencia del Gobierno construyó su propio discurso, anunció leyes inmediatas sobre órganos consultivos de la Comunidad Autónoma y participación ciudadana, una conferencia de presidentes para aglutinar a los de las islas, ayudas en vivienda, la reducción de las listas de espera en sanidad, el incremento de los recursos para África, la rehabilitación de la planta alojativa mediante la creación de una agencia, una agencia también para combatir el cambio climático, la reducción de las tasas portuarias y aeroportuarias, una reducción igualmente de las emisiones de gas, y el aumento de los presupuestos educativos y de las medidas de lucha contra la corrupción. En correspondencia con su programa electoral, anunció también la voluntad de incentivar la contratación de desempleados con tres o más años de residencia en Canarias mediante acuerdos con empresarios y sindicatos.

El debate ulterior resultó particularmente áspero y extenso: en su réplica, el candidato habló por espacio de tres horas e introdujo nuevas propuestas de gobierno. Su candidatura resultó finalmente elegida por 34 diputados (PP y CC) y con la oposición de 26 (PSOE). El nuevo presidente tomó posesión de su cargo al día siguiente (viernes 13), los nombramientos de consejeros (interesa destacar, en fin, su carácter asimismo paritario, con igualdad de hombres y mujeres) se publicarían al día siguiente (sábado 14), y éstos tomarían posesión el lunes 16: la primera

reunión del Consejo de Gobierno se celebraría el miércoles 18, con vistas a comenzar ya el nombramiento de los cargos intermedios, un proceso que se desarrolló en el curso de varias sesiones a lo largo de todo el mes de agosto. La actividad parlamentaria se suspendería en verano y se reanudaría ya en septiembre, con la petición por CC de 30 comparecencias de los nuevos responsables de gobierno, para explicar el sentido de las políticas que plantean promover. El mismo tono de dureza en los debates se ha mantenido prácticamente hasta finales de año.

En el capítulo de la actividad política, más allá de la estrictamente parlamentaria, 2007 ha dado a conocer nuevos casos de supuesta corrupción, que se suman a los ya conocidos con anterioridad y cuyas actuaciones no han finalizado y siguen consecuentemente su curso. Aunque parecen disminuir los nuevos casos, sumados a los anteriores, el número total de supuestos bajo sospecha es, ciertamente, bastante alto.

Entre los nuevos, están los que afectan en Gran Canaria a Mogán (sobre la suscripción de un convenio urbanístico para el desarrollo de una iniciativa turística que excluía la cesión de una parcela de uso comercial de 1.785 metros cuadrados al Ayuntamiento y que supuestamente le habría reportado 12 millones de euros: aunque, aparte la desaparición de las parcelas de compensación, se planteaba también la construcción de una depuradora en suelo rústico; en todo caso, lo llamativo del caso es que por pieza separada llegaron a abrirse diligencias, entre otros, contra el entonces presidente del Gobierno, que de cualquier modo en apenas tres días fueron inmediatamente archivadas) y Santa Brígida (la supuesta trama consistía en este caso, sobre todo, en el pago de comisiones como contraprestación a la adquisición por el Ayuntamiento de ciertos productos para atender sus necesidades).

Entre los precedentes del curso anterior, destaca en el denominado caso de Las Teresitas la aparición de distintas sentencias en el orden Contencioso-Administrativo (una, del Tribunal Supremo en mayo; y dos, del Tribunal Superior de Justicia, en julio) que se suman a la querrela penal presentada el año anterior. La operación supuestamente consistió en el pago de 52 millones de euros por unos terrenos que habían valido 33 millones tres años antes, con base en un informe técnico (frente a otro, supuestamente, menos caro y más completo); y ello con el fin de emplear dinero público para evitar la urbanización de un tramo costero que ya podía resultar impedido por virtud de la normativa sobre costas. Una buena parte de la controversia gravita en torno a que el precio de la compraventa no atendió al hecho de que parte de las parcelas (alrededor de un tercio) adquiridas estaban precisamente afectadas por el dominio público marítimo terrestre: el ayuntamiento no instó el reconocimiento de los terrenos ganados al mar territorial a la finalización de las obras; y de haberse promovido el deslinde la titularidad de los terrenos había revertido al Ayuntamiento. Pero, además, se cuestiona la validez de la compra de los terrenos por la junta de compensación en tanto que ésta requiere un apoderamiento expreso al respecto, según se aduce; y también se reprocha la falta de notificación en su día (1989) a algunos propietarios del proyecto de compensación, lo que les impidió formular alegaciones al respecto.

En todo caso, el Ayuntamiento intenta evitar las consecuencias de estas resoluciones, por la vía de la imposibilidad legal de ejecución, y de resultas de la apro-

bación de un nuevo planeamiento urbanístico que supuestamente legitima las actuaciones proyectadas en la zona.

Por último, dentro todavía de este apartado, y entre la actividad realizada por los partidos políticos a lo largo de 2007, habría que referirse al Congreso del PSOE, que se adelanta a otoño de este año, respecto de las fechas inicialmente previstas (si bien ha quedado convocado uno nuevo para 2008), para avanzar en la proclamación como nuevo secretario general del candidato que había sido promovido a la Presidencia del Gobierno, y que tan buenos resultados había obtenido en las elecciones de mayo. Si su candidatura es objeto de un respaldo prácticamente unánime (93%), mayores dificultades de aceptación encontró en cambio la lista de la nueva comisión ejecutiva (63%), que en todo caso reduce a la mitad el número de sus miembros y presenta una composición paritaria entre hombres y mujeres. Se procede asimismo a la creación de un Consejo Territorial, formado por los siete secretarios insulares; y se propone también la creación de un Comité de Asesoramiento y Estrategia, con vistas a reunirse cada dos o tres meses, y que aglutinará a las personas más destacadas del partido, según se anuncia.

Relaciones entre Canarias y el Estado

El clima de colaboración entre el Gobierno central y el autonómico ha ido en creciente deterioro a lo largo del año y se ha puesto fin de este modo a unas relaciones entre el Estado y la Comunidad Autónoma que habían dado importantes frutos en los últimos tiempos.

El primero de los acontecimientos que merece nuestra atención es la III Conferencia de presidentes, celebrada apenas iniciado el año. Desde Canarias, la cuestión que mayor interés suscitaba era la atinente a la inmigración y, en particular, al traslado comprometido a la Península de los menores inmigrantes que llegaran a las islas y que superaran los 300: afectaba en consecuencia a unos 500. No llegaron a adoptarse medidas concretas, aunque sí se obtuvo el reconocimiento de la difícil situación de Canarias y la creación de una conferencia sectorial en la materia, con vistas a constituirse en dos meses y con capacidad ejecutiva para abordar el problema de los menores. En distinto orden de cosas, sí se consiguió el compromiso de que el grupo de población del Consejo de Política Fiscal y Financiera elaborara en seis meses un informe sobre el impacto de la población en el gasto de las comunidades autónomas y sobre su presión sobre los servicios públicos; así como el reconocimiento del sector turístico como una prioridad dentro del Plan Nacional I+D y la creación de una Plataforma de Observación Oceánica en Canarias, dentro del nuevo Mapa de Instalaciones Científicas y Técnicas, que comprende 24 nuevas instalaciones a construir si se llega al acuerdo de cofinanciación correspondiente, en el plazo de cuatro años (no, en cambio, el Instituto Vulcanológico de Canarias).

En febrero tuvo lugar la convalidación por el Congreso de los Diputados del nuevo REF, aprobado por Decreto Ley al término del año anterior y que resultaba imperativo como consecuencia de las nuevas directrices comunitarias sobre ayudas de Estado con finalidad regional. No se atendió el requerimiento del PP para que se impulsara su tramitación como proyecto de ley; así, pues, en tanto

que permanecen invariables, sobre los contenidos del nuevo REF, obligado a consulta remitirse a lo indicado en el *Informe* correspondiente al año pasado.

Es importante señalar con todo, en este mismo orden de cosas, que a finales de este año, se ha procedido por vez primera al desarrollo reglamentario del REF, lo que aumenta la seguridad jurídica requerida por esta materia y demandada por los operadores, por cuanto que los conflictos de interpretación de la normativa legal han sido constantes y han afectado a importantes sumas de dinero. No cabe tampoco avanzar en este *Informe* las novedades que incorpora (no se ha publicado todavía el reglamento), aunque se adelanta un tono restrictivo, en correspondencia, todo hay que decirlo, con el texto legal: a la vista de este último, difícilmente podía haber sido de otro modo.

Al Decreto Ley específico antes indicado para Canarias, ha seguido otro, ya en verano (posteriormente, convalidado también por el Congreso de los Diputados), con miras a disponer las ayudas precisas para paliar los daños causados por sendos incendios acaecidos en las islas de Gran Canaria y Tenerife en la indicada época del año. Las ayudas son de dos tipos: subvenciones directas, tanto para los particulares como para las instituciones afectadas (se reconocen compromisos de financiación de hasta el 50% de las obras de reparación de las infraestructuras e instalaciones de los municipios y cabildos, que se hará por el procedimiento de emergencia) y exenciones fiscales, para las explotaciones agrícolas y ganaderas con pérdidas superiores al 20%. También exenciones y reducciones en tributos como el IBI, IAE, tasas de tráfico e IRPF, además de la exoneración o moratoria del pago de las cuotas a la seguridad social, así como ayudas de emergencia para quienes hubiesen visto dañada su vivienda. En fin, igualmente, préstamos del ICO, para la reposición de instalaciones, automóviles y locales, y la creación de una base permanente de la unidad militar de emergencias. En cualquier caso, no hay limitación de créditos y se prevé un plazo de tres meses para gestionar la totalidad de las ayudas.

Dentro de las actuaciones del Gobierno de la Nación con proyección sobre Canarias, interesa destacar asimismo la subida de los complementos de destino del personal judicial (jueces y magistrados, fiscales y secretarios) residente en las islas capitalinas, hasta en un 160% (de 164 a 427 euros); aunque sin alcanzar el propio de las no capitalinas, con vistas a mantener también todavía el incentivo de estas últimas.

Y también, en fin, ha aprobado el Gobierno, desde la perspectiva ambiental, la declaración de utilidad pública de los terrenos ubicados en la zona de servidumbre de los islotes que integran el archipiélago Chinijo (dada su alta protección, procede su valoración como suelo rústico): ello, sin perjuicio de que la compra del resto del suelo pueda llegar a materializarse también, aunque en otro expediente.

Los incidentes más ásperos en las relaciones que nos ocupan ahora surgieron con todo a finales de año, y con motivo de la respectiva aprobación de sus presupuestos. Los de Canarias fueron duramente rechazados por el PSOE. Y los estatales tropezaron ya con el cómputo inicial de las cuentas, por entender la Comunidad Autónoma que no procedía tomar en consideración, por prescrip-

ción, las deudas contraídas por la liquidación defectuosa del IGIC de cuya recaudación no se había descontado el dinero obtenido por el IGTE, por lo que no procede detraer cantidad alguna del presupuesto. La falta de inversión suficiente, en cuantía coincidente con la media de la inversión general y en contra de los criterios de la legislación sobre el REF, motivó finalmente la presentación de una enmienda a la totalidad en el Congreso primero, y en el Senado, la ulterior adhesión al veto de CIU. En todo caso, el presupuesto salió aprobado (incluso fue votado por uno de los dos representantes de CC, así como el de NC, que desde el principio había sido proclive, y negociado incluso la incorporación de algunas partidas suplementarias); y con ello, una cifra global de más de 800 millones entre inversiones directas y transferencias a la Comunidad Autónoma, lo que representa un incremento global en torno al 20% en relación con las cuentas del año anterior.

Relaciones entre Canarias y el exterior (en particular, la Unión Europea)

Afrontada y resuelta a finales del año pasado, la siempre difícil cuestión de la renovación del REF y de los instrumentos que lo integran, a lo largo de 2007 la atención en el ámbito de la Unión Europea se ha centrado en la distribución de los fondos estructurales que corresponden a Canarias y que ya se han otorgado, para el sexenio 2007-2013, en una cuantía de 1.500 millones de euros (lo que supone el 4,7% del total de fondos estructurales que recibe España).

Canarias ha dejado de formar parte de las regiones Objetivo 1 y se encuentra en una fase transitoria («phasing in») hacia el grupo de regiones Objetivo 2 o de competitividad. Con vistas a ser invertidos, entre otros, en puertos, aeropuertos, infraestructuras sanitarias, gasísticas y, en general, en ejes estratégicos de desarrollo, sólo a final de año ha resultado aprobado por la Comisión Europea el programa operativo presentado por el Gobierno de Canarias. La mayor parte de los fondos provienen del FEDER (unas dos terceras partes); pero también del Fondo Social Europeo, con destino a financiar políticas de empleo y lucha de exclusión social; y de algunos otros programas específicos (desarrollo e investigación, asistencia técnica, etc.).

No se ha abordado, y está por ver si efectivamente termina por hacerse, la aplicación de medidas específicas de promoción del empleo para residentes, lo que puede tener dificultades en Canarias; aunque desde el Gobierno autonómico se afirma que la reciente Comunicación de la Unión Europea sobre las regiones ultraperiféricas proporciona a ello la necesaria cobertura. Lo cierto es que la Unión Europea sólo ha aceptado hasta ahora las propuestas de Dinamarca y Austria, para que quienes no son residentes permanentes no puedan adquirir una segunda residencia en dichos países. De suscitarse finalmente esta cuestión, corresponderá su examen ya en 2008.

En el ámbito de las relaciones exteriores, definitivamente, la Casa de África, ubicada en Gran Canaria, ha comenzado a funcionar una vez culminadas las obras de acondicionamiento del edificio. Pretende servir de puente y de intercambio de experiencias, sobre todo, con los países de África occidental.

Por otro lado, las cifras de la inmigración han experimentado un descenso notabilísimo (más del 60%), ha mejorado el sistema de control de fronteras y de interceptación de barcos; y se han suscrito asimismo importantes convenios bilaterales con la mayor parte de los países africanos de los que proviene la inmigración en origen.

El problema más acuciante parece ahora el tratamiento de los menores no acompañados: las islas están saturadas, no es fácil que otras comunidades autónomas acepten el traslado; y desde Canarias se invoca la responsabilidad del Estado, que se ha comprometido a ello, tratando de distinguir técnicamente a tal efecto la mera acogida, que correspondería a las comunidades autónomas, de la tutela, propiamente dicha, que podría serle atribuida a aquél.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición del Parlamento por Grupos Parlamentarios

VI Legislatura

G.P. Coalición Canaria (CC): 23

G.P. Popular: 17/16

G.P. Socialista Canario: 17

G.P. Mixto: 3

Desde el 27 de febrero de 2007 pasó a la condición de diputado no adscrito D. Alejandro José Díaz Hernández, antes integrado en el Grupo Parlamentario Popular.

VII Legislatura

G.P. Socialista Canario: 26

G.P. Coalición Canaria (CC): 19

G.P. Popular: 15

Durante 2007 han causado baja los siguientes diputados en la fecha que se indica

D. Javier Ramón Sánchez-Simón Muñoz (PP) 8/10/2007, por renuncia

D. José Alcaraz Abellán (PSC), 24/7/2007, al ser designado senador por la Comunidad Autónoma

D. Alfredo Belda Quintana (CC), 24/7/2007, al ser designado senador por la Comunidad Autónoma

Estructura del Gobierno

VI Legislatura

Presidente: Excmo. Sr. D. Adán Martín Menis (CC)

Vicepresidenta: Excmo. 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)

VII Legislatura

Presidente: Excmo. Sr. D. Paulino Rivero Baute (CC)

Vicepresidenta: Excmo. Sr. D. José Manuel Soria López (PP)

Número de Consejerías: 10

Consejería de Presidencia, Justicia y Seguridad: Excmo. Sr. D. José Miguel Ruano León (CC)

Consejería de Economía y Hacienda: Excmo. Sr. D. José Manuel Soria López (PP)

Consejería de Obras Públicas y Transportes: Excmo. Sr. D. Juan Ramón Hernández Gómez (CC)

Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación: Excma. Sra. D^a. María del Pilar Merino Troncoso (PP)

Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes: Excma. Sra. D^a. Milagros Luis Brito (CC)

Consejería de Bienestar Social, Juventud y Vivienda: Excma. Sra. D^a. Inés Nieves Rojas de León (CC)

Consejería de Sanidad: Excma. Sra. D^a. María Mercedes Roldós Caballero (PP)

Consejería de Medio Ambiente y Ordenación Territorial: Excmo. Sr. D. Domingo Berriel Martínez (CC)

Consejería de Empleo, Industria y Comercio: Excmo. Sr. D. Jorge Marín Rodríguez Díaz (CC)

Consejería de Turismo: Excma. Sra. D^a. Rita María Martín Pérez (PP)

Tipo de Gobierno

VI Legislatura

Gobierno monocolor, en minoría, con apoyos puntuales (vgr. Ley de Presupuestos Generales de la CAC)

VII Legislatura

Gobierno de coalición entre Coalición Canaria y Partido Popular

Partidos y número de diputados que le apoyan

VI Legislatura

Coalición Canaria (23 diputados) y puntualmente el PSOE PSC (17 diputados)

VII Legislatura

Coalición Canaria (19 Diputados) y Partido Popular (15 Diputados)

Composición del Gobierno

VI Legislatura

Consejerías: CC: presidente, vicepresidenta y 10 consejerías

VII Legislatura

CC: presidente y 6 consejerías

PP: vicepresidente y 4 consejerías

Investidura, mociones de censura, cuestiones de confianza y otras

Investidura

Con fecha 11 de julio fue investido como presidente del Gobierno de Canarias D. Paulino Rivero Baute, siendo nombrado por Real Decreto 968/2007, de 12 de julio. (BOE núm. 167 y BOC núm. 140, de 13 de julio)

Mociones de censura

No se han presentado

Cuestiones de Confianza

No se han presentado

*Declaraciones Institucionales***VI Legislatura**

Presentadas: 1

Aprobadas: 1

Apoyando la declaración del Teide como Patrimonio de la Humanidad

VII Legislatura

Presentadas: 1

Aprobadas: 1

Con motivo de la celebración el 25 de noviembre del Día Internacional contra la Violencia de Género

Propuestas de reforma del Estatuto de Autonomía

La propuesta de modificación aprobada por el Pleno del Parlamento de Canarias el 13 de Septiembre de 2006 fue objeto de debate de totalidad y tomada en consideración por el Congreso de los Diputados de 6 de febrero de 2007 (DS Congreso de los Diputados núm. 229). Luego fue remitida a la Comisión Constitucional abriéndose el plazo de enmiendas hasta el 30 de junio de 2007. Sin embargo iniciados los trabajos en Ponencia, los distintos grupos de la Cámara fueron incapaces de elaborar el correspondiente informe, por lo que quedo descartado que la aprobación de la propuesta pudiera culminarse antes de la finalización de la Legislatura. En esta situación, los Grupos parlamentarios de Coalición Canaria y Popular en el Parlamento de Canarias presentaron solicitud de retirada de la Propuesta de Reforma de referencia, siendo admitida a trámite por la Mesa del Parlamento en reunión celebrada el día 15 de octubre de 2007. Finalmente, el Pleno del Parlamento, en sesión celebrada los días 12 y 13 de diciembre de 2007, acordó aprobar resolución por la que se retira del Congreso de los Diputados la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias.

Proyectos de Ley**VI Legislatura**

Presentadas: 5

Pendientes anteriores: 9

Tipo de finalización

Caducadas: 5

Aprobadas: 9

VII Legislatura

Presentadas: 2

Pendientes anteriores: 0

Tipo de finalización:

No finalizadas: 1

Aprobadas: 1

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****VI Legislatura**

Presentadas: 3

Pendientes anteriores: 3

Tipo de finalización:

Aprobadas: 3

Caducadas :1

Retiradas: 1

Aprobadas: 11

VII Legislatura*Resumen de tramitación:*

Presentadas: 2

Pendientes anteriores: 0

Tipo de finalización:

No finalizadas: 2

Proposiciones de Ley a iniciativa de los Cabildos Insulares**VI legislatura**

No se tramitó ninguna.

VII Legislatura

Presentadas: 1

Pendientes anteriores: 0

Tipo de finalización

No finalizadas: 1

Proposiciones de Ley de Iniciativa Popular**VI legislatura**

Presentadas: 1

Pendientes anteriores: 2

Tipo de finalización

No finalizadas: 2

Rechazadas: 1

VII Legislatura

Presentadas: 1

Pendientes anteriores: 2

Tipo de finalización

No finalizadas: 3

Proposiciones de Ley para su tramitación ante las Cortes Generales**VI legislatura**

No se presentaron iniciativas de este tipo

VII Legislatura

No se presentaron iniciativas de este tipo

No obstante pende de aprobación en las Cortes Generales una proposición de Transferencias Complementarias a Canarias, que se presentó en 2006 conjuntamente a la propuesta de reforma del Estatuto.

Proposiciones no de ley**VI legislatura**

Presentadas: 28

Pendientes anteriores: 25

Tipo de finalización

Aprobadas: 25

Caducadas: 11

Retiradas: 10

Rechazadas: 7

VII Legislatura

Presentadas: 19

Pendientes anteriores: 0

Tipo de finalización

No finalizadas: 6

Aprobadas: 8

Rechazadas: 5

Interpelaciones, mociones consecuencia de interpelaciones*Interpelaciones***VI legislatura**

Presentadas: 1

Pendientes anteriores: 1

Tipo de finalización

Debatidas: 2

VII Legislatura

Presentadas: 2

Pendientes anteriores: 0

Tipo de finalización

Debatidas: 2

*Mociones consecuencia de Interpelación:***VI legislatura**

Presentadas: 1

Pendientes anteriores: 0

Tipo de finalización

Rechazadas: 1

VII Legislatura

Presentadas: 1

Pendientes anteriores: 0

Tipo de finalización

No finalizadas: 1

Preguntas con respuesta oral (ante Pleno y ante Comisión), preguntas con respuesta por escrito*Preguntas con respuesta oral ante el Pleno:***VI legislatura**

Presentadas: 110

Pendientes anteriores: 21

Tipo de finalización

Contestadas: 79

Caducadas: 41

Retiradas: 9

Rechazadas: 2

VII Legislatura

Presentadas: 158

Pendientes anteriores: 0

Tipo de finalización

No finalizadas: 43

Contestadas: 111

Retiradas: 4

*Preguntas con respuesta oral ante Comisión:***VI legislatura**

Presentadas: 14

Pendientes anteriores: 75

Tipo de finalización

Debatidas: 2

Contestadas: 64

Caducadas: 5

Retiradas: 8

VII Legislatura

Presentadas: 171

Pendientes anteriores: 0

Tipo de finalización

No finalizadas: 103

Contestadas: 61

Retiradas: 7

Preguntas con respuesta por escrito

VI legislatura

Presentadas: 238

Pendientes anteriores: 79

Tipo de finalización

No finalizadas: 15

Contestadas: 226

Caducadas: 76

VII Legislatura

Presentadas: 179

Pendientes anteriores: 0

Tipo de finalización

No finalizadas: 107

Contestadas: 71

Retiradas: 1

Comparecencias del Gobierno

VI legislatura

Presentadas: 20

Pendientes anteriores: 68

Tipo de finalización

Debatidas: 51

Caducadas: 21

Retiradas: 16

VII Legislatura

Presentadas: 161

Pendientes anteriores: 0

Tipo de finalización

No finalizadas: 78

Debatidas: 78

Retiradas: 5

Solicitudes de comisiones de investigación

VI legislatura

Presentadas: 0

Pendientes anteriores: 2

Tipo de finalización

Finalizada: 2

El dictamen de la 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 fue aprobado por el Pleno el 30 de marzo de 2007, publicándose junto con un voto particular del grupo parlamentario Socialista Canario en el Boletín Oficial del Parlamento nº 145/2007.

El dictamen de la Comisión de Investigación sobre 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 fue aprobado por el Pleno el 28 de marzo de 2007, publicándose junto con un voto particular del grupo parlamentario Socialista Canario en el Boletín Oficial del Parlamento nº 146/2007.

VII Legislatura

Presentadas: 1

Pendientes anteriores: 0

Tipo de finalización

No finalizadas: 1

Se trata de la solicitud de constitución de una Comisión de Investigación sobre el caso de los niños desaparecidos en Canarias, aun no debatida en el Pleno.

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

Por acuerdo de la Mesa de 13 de marzo de 2007 se dictó resolución para la tramitación de declaración de interés general de iniciativas turísticas, publicada en BOP n° 103 de 16 de marzo de 2007

PCn 2

Otras iniciativas

Comisiones de estudio

VI Legislatura

El Pleno del Parlamento, en sesión celebrada los días 28 y 29 de marzo de 2007, aprobó el Dictamen de la Comisión de Estudio de Jóvenes y Menores en Canarias, publicándose en el BOP n° 158 de 17 de abril de 2007

VII Legislatura

No se han presentado iniciativas de este tipo

Subcomisiones

VI Legislatura

La Comisión de Turismo y Transportes, en sesión celebrada el 4 de abril de 2007, aprobó el informe de la Subcomisión de estudio y seguimiento de la situación de los transportes en Canarias y su proyección futura, publicándose en BOP n° 177, de 29 de mayo de 2007

VII Legislatura

No se han presentado iniciativas de este tipo

Introducción

El último tramo de la sexta legislatura se ha caracterizado, como indiqué en el *Informe 2006*, por un aumento de las normas sectoriales de incidencia externa, esto es, las que afectan a la vida cotidiana de los ciudadanos. Leyes como las de Prevención de la Violencia contra las Mujeres y la Protección de las Víctimas, de consumidores, de protección de la naturaleza, de garantía de tiempos máximos de espera en la sanidad pública, de caza, de control ambiental, de protección civil, de derechos y garantías sociales... se aprobaron en el último año y medio, el que va desde la primavera de 2006 a la de 2007, cuando se disolvió el Parlamento y se celebraron las elecciones autonómicas de mayo de 2007, el hecho más relevante, como inmediatamente insistiré, de este año 2007.

Junto las citadas Leyes y algunas políticas de gestos, las tareas de inversión caracterizaron ese período final del Gobierno de coalición que terminó sin cambio alguno y en el que se mantuvo una destacada coordinación, sin roces reseñables, y con las naturales críticas de la oposición, en la que quizá hay que destacar un cierto desplazamiento del debate partidista y parlamentario a la polémica institucional, sobre todo entre el Ayuntamiento de la capital y el Gobierno regional.

Así, pues, la legislatura terminó y se celebraron elecciones. Ese es, justamente, el dato más significativo del año 2007. Unas elecciones cuyos resultados, aunque han modificado un tanto la correlación de fuerzas entre partidos, no han supuesto cambio alguno en la composición del Gobierno, que sigue siendo un Gobierno de coalición PRC-PSOE. La diferencia está en que si antes podía enunciarse este Gobierno como PSOE-PRC por ser el primero el partido de mayor presencia parlamentaria de los dos (13 diputados del PSOE frente a 8 del PRC), ahora se trata de un Gobierno PRC-PSOE por cuanto el PRC, con 12 diputados, adelanta al PSOE, que se queda con 10. El cuarto diputado que gana el PRC corresponde al que pierde el PP. De este modo puede decirse que el PRC es el partido que más rentabilizó sus cuatro años de Gobierno pues aumenta en votos, en porcentajes y en escaños en una proporción realmente significativa, aunque el PP sigue siendo el primer partido de la Comunidad Autónoma.

En efecto, las elecciones fueron ganadas por el PP, aunque, como se acaba de decir, descendió en escaños (perdió uno) y en votos (bajó unos 3.000) respecto de las elecciones de hace cuatro años. El PSOE sufrió un considerable retroceso (bajó de 13 a 10 diputados y perdió prácticamente 19.000 votos). Y el PRC conoció un espectacular aumento de en torno al 50% (de 66.000 votos pasa a 99.000 y de 8 diputados a 12) lo que le convierte en el segundo partido de la región. Los datos

de 2007, comparados con los resultados de 2003 y limitados a los partidos con representación parlamentaria (o sea, los que superan el 5% de los votos: art. 17 Ley 5/1987), fueron los siguientes:

RESULTADOS ELECTORALES COMPARADOS

2007				2003		
VOTOS, PORCENTAJES Y ESCAÑOS				VOTOS, PORCENTAJES Y ESCAÑOS		
PP	143.610	41,52	17	146.796	43,39	18
PRC	99.159	28,87	12	66.480	19,66	8
PSOE	84.982	24,33	10	103.608	30,62	13

FUENTE: Parlamento de Cantabria.

En tales circunstancias se reprodujo el pacto PRC-PSOE. La coalición gobernante aumenta la distancia con el PP, pasando la suma de los dos partidos coaligados de 170.088 votos a 184.141, de un soporte de 21 diputados a otro de 22 y de representar el 50,2% de los votos a suponer el 53,2. Todo ello parece significar que el crecimiento del PRC no se ha llevado a cabo solamente a costa del PSOE y que en dicho crecimiento alguna importancia han tenido también los nuevos votantes.

En cualquier caso, como ya he dicho, se repitió el mismo Gobierno de coalición con la misma distribución de carteras y la misma presencia institucional no obstante haber cambiado la correlación interna de fuerzas.

El PRC conserva la Presidencia del Gobierno y 4 Consejerías, las mismas de la legislatura anterior, aunque alguna ha cambiado su denominación: Presidencia y Justicia (que pierde Urbanismo y Ordenación del Territorio en beneficio de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda, también en manos del PRC, pero gana las nuevas competencia de Justicia), Obras Públicas, Ordenación del Territorio, Vivienda y Urbanismo (que gana, como ya he dicho, la segunda parte de su denominación), Desarrollo Rural, Ganadería, Pesca y Biodiversidad (nuevo nombre de la antigua Consejería de Agricultura y Ganadería), y Cultura, Turismo y Deporte.

El PSOE, por su parte, mantiene la Vicepresidencia, a la que se vincula, además, una Consejería (la de Empleo y Bienestar Social) y asume otras 5 Consejerías más (Industria y Desarrollo Tecnológico; Economía y Hacienda; Medio Ambiente; Educación y Sanidad). En total 6 Consejerías, más la Presidencia del Parlamento.

La continuidad a que se ha hecho referencia se plasma también en el plano personal. Los consejeros del PRC repiten todos. En el PSOE cambian tres titu-

lares de las Consejerías que le corresponden (los de Industria, Medio Ambiente y Sanidad).

Por lo demás, hay que destacar también que las elecciones locales, celebradas el mismo día que las autonómicas, supusieron la repetición de la mayoría absoluta del PP en el Ayuntamiento de la capital, despejándose así una cierta incógnita que habían propiciado algunas encuestas previas. Pero se ha producido un cambio en la persona del alcalde, que ahora es un joven concejal que ofrece una personalidad amable, templada y más proclive al acuerdo institucional. El primer resultado de ese cambio ha sido el desbloqueo del contencioso que el Gobierno y el Ayuntamiento tenían acerca del edificio que iba a servir de sede del Gobierno, sobre la base de un proyecto de Rafael Moneo. Ante la paralización de la modificación del Plan de urbanismo para acoger dicha obra el Gobierno echó mano de una figura singular prevista en la legislación urbanística (los llamados Proyectos Singulares de Interés Regional) para imponer la obra sobre el planeamiento vigente. El Ayuntamiento recurrió dicho Proyecto en vía contencioso-administrativa y las obras del nuevo edificio quedaron paralizadas. Pues bien, reanudadas las conversaciones entre ambas instituciones (Gobierno Regional y Ayuntamiento de Santander) después de las elecciones, en poco tiempo llegaron al acuerdo de desbloquear el conflicto e iniciar conversaciones para plasmar las necesidades e intereses de unos y otros en una modificación del planeamiento municipal. A tal fin, el 28 de noviembre de 2007 el Gobierno adoptó el acuerdo de derogar el PSIR (siguiendo los mismos trámites que sufrió su aprobación, en cuanto se trataba de una medida de carácter normativo) y el Ayuntamiento desistió y retiró el recurso contencioso-administrativo interpuesto. Un resultado que, a mi juicio, hay que valorar muy positivamente, en la línea de la deseable colaboración institucional que, por lo demás, es perfectamente compatible con la crítica política y el debate partidario.

Actividad normativa: leyes

La actividad normativa en 2007, por tratarse del último tramo de la legislatura, ha sido escasa. Tampoco ha dado tiempo a aprobar nuevas leyes en la nueva legislatura que se inicia en el verano, salvo la Ley de Presupuestos y la llamada de acompañamiento, que sigue existiendo. Apenas 7 leyes (5 de la sexta legislatura), que comparadas con las 19 del año anterior, no son muchas, aunque este dato estadístico apenas signifique nada.

Así pues, las leyes aprobadas en 2007 han sido las siguientes:

– *Ley 1/2007, de 1 de marzo, de protección civil y gestión de emergencias.* Se trata de una Ley que, como su propio nombre indica, pretende ordenar y regular la acción de la Comunidad en materia de protección civil y emergencias, conceptos ambos que, aunque relacionados, se distinguen por razón de la entidad objetiva de las situaciones que enuncian: situaciones de riesgo grave, calamidades y catástrofes en el caso de la acción civil y accidentes de menor entidad en el de las emergencias. Pero ambos supuestos están amparados en el concepto genérico de seguridad pública, que es el título competencial que le sirve de fundamento a

la Comunidad para aprobar esta Ley. Se trata, pues, de prevenir, planificar y en su caso, reparar los daños producidos, articulando al efecto un sistema administrativo integrado en el que se pretende participen todas las Administraciones Públicas bajo los principios de cooperación, colaboración y sobre todo, coordinación.

La Ley consta de 60 artículos, ordenados en 9 Títulos y varias Disposiciones adicionales y transitorias.

El Título Preliminar (arts. 1 a 5) se refiere al objeto y ámbito de la Ley y a los principios y finalidades de la acción pública, así como a la enumeración de las medidas que cabe adoptar en las situaciones de riesgo contempladas.

El Título I (arts. 6 a 15) regula los derechos y deberes (generales y específicos) de los ciudadanos, su colaboración y el voluntariado de protección civil. Destaca entre los deberes el de realizar las prácticas y simulacros que las autoridades, en cada caso, prevean, así el deber de participar en acciones operativas, atendiendo a cada circunstancia.

El Título II (arts. 16 a 17) se refiere a las llamadas emergencias ordinarias, donde la Ley se limita a reiterar algunos deberes de colaboración y ratificar la existencia del teléfono gratuito de atención de emergencias (el número 112) previsto en la normativa europea y regulado también en esta misma Ley.

El Título III (arts. 18 a 36) es el que concentra el núcleo principal de la Ley. Se regulan allí las acciones de prevención, planificación y recuperación. Las primeras se refieren a la identificación de riesgos, que han de plasmarse en el llamado «Mapa de riesgos», la formación de los escolares y la obligación de contemplar los riesgos identificados en el planeamiento urbanístico. Las medidas de planificación consisten en contemplar y obligar a la redacción de diversos tipos de planes de protección civil, que van desde los de ámbito territorial a los planes especiales relativos a determinados riesgos, así como los planes de autoprotección, propios de determinadas instalaciones y actividades. La Ley contempla el contenido de los planes y, sobre todo, los aspectos relacionados con su gestión, en la que destaca el papel del llamado «Mando único» que interviene en el momento de la activación del Plan. Las medidas de recuperación se refieren a las propias de la restauración de la normalidad en los servicios.

El Título IV de la Ley está dedicado a la organización. Coherente con el carácter integrado que se pretende en la manera de afrontar la protección civil se crea un Centro de Gestión de Emergencias como órgano permanente de coordinación de todos los servicios autonómicos. El Centro actuará mediante protocolos operativos que deberán ser elaborados por comisiones técnicas (art. 41). La Ley alude igualmente al papel de los municipios y a sus competencias en esta materia. Y crea la Comisión de Protección Civil.

Los últimos Títulos de la Ley se refieren a los servicios de salvamento y extinción de incendios, a la atención sanitaria urgente, la financiación de algunas de las actuaciones de protección (donde lo peculiar consiste en prever, además de las correspondiente dotaciones presupuestarias, tasas por los servicios de extinción de incendios, rescate, salvamento y otros), la acción inspectora y el correspondien-

te título de infracciones y sanciones. En este último aspecto importa resaltar que se tipifican como infracciones las llamadas falsas, abusivas, insultantes, amenazadoras o jocosas al número de atención de emergencias y que cuando los autores sean menores serán considerados responsables solidarios los padres o tutores (art. 58).

– *Ley 2/2007, de 27 de marzo, de derechos y servicios sociales*. Se trata de una Ley importante, que conecta con la Ley estatal 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia y que aglutina algunas regulaciones anteriores (y por tanto, deroga algunas otras leyes aprobadas con anterioridad), cambiándolas de sentido y ampliando muchas de sus previsiones. Ley importante, digo, aunque no ha sido excesivamente publicitada y por tanto, albergo dudas de que sea suficientemente conocida.

La Ley regula «todas las acciones que permitan hacer efectivo el derecho de la ciudadanía de Cantabria a la protección social, así como la ordenación, organización y desarrollo de un sistema público e integrado de servicios sociales» (art. 1). O sea, según apunta el Preámbulo o Exposición de motivos, se trata de abandonar el concepto benéfico-asistencial que –dice– late en leyes anteriores de servicios sociales (así, Leyes 5/1992, de 27 de mayo, de acción social, o 6/2001, de 20 noviembre, de atención y protección a las personas en situación de dependencia, que son derogadas) para configurar «un nuevo ámbito de protección social» e instaurar «un sistema de derechos de ciudadanía» caracterizado por su universalidad, de modo que se superaría «el ámbito de actuación dedicado prioritariamente a las situaciones de pobreza, exclusión y desprotección, marcándose el objeto de contribuir al bienestar de todas las personas y el pleno desarrollo comunitario». Sin embargo, como las dotaciones presupuestarias son limitadas, a la postre las previsiones universalizadoras, más allá de las palabras, acaban quedando reducidas, aunque no limitadas, a las situaciones de mayor necesidad.

La Ley consta de 101 artículos ordenados en 8 Títulos, además de varias Disposiciones Transitorias, finales y derogatoria.

El Título Preliminar se refiere al objeto de la Ley (que ya he mencionado al reproducir el art. 1) y a los titulares de los derechos que se promulgan, que serán las personas residentes en Cantabria «en los términos que en la presente Ley o en su normativa de desarrollo se establezcan», así los emigrantes cántabros retornados desde su llegada. La Ley alude también a los extranjeros, que «se regirán por lo establecido en la LO 4/2000», los tratados internacionales y convenios que se establezcan. En definitiva, la regla general es que son titulares de los derechos que se establecen los ciudadanos de Cantabria que reúnan los requisitos que en cada caso se establezca, lo que en la práctica remite a los requisitos de cada prestación de las previstas en la propia Ley (arts. 25 a 46).

El Título I (Derechos y deberes: arts. 4 a 7) enumera los derechos sociales básicos (art. 4), los derechos de las personas en relación con los servicios sociales (art. 5), los derechos específicos de las personas usuarias de centros y servicios (art. 6) y los deberes (art. 7). Entre la lista de derechos, que no cabe enumerar aquí, destacan algunos de cierta novedad como el derecho a disponer de un plan de atención social individual o familiar, el derecho a la asignación de un profe-

sional de referencia que sea el interlocutor habitual y muchos otros que van desde la reiteración de derechos constitucionales obvios (pero que, quizá, no resulta impertinente recordar, como el derecho al libre ejercicio de los derechos políticos de las personas ingresadas en centros y residencias) a la previsión, genérica, de derechos vinculados a los servicios sociales (protección, atención, reconocimiento de situaciones, etc.).

El Título II (arts. 8 a 66) es el que regula en detalle el llamado Sistema Público de Servicios Sociales, entendiendo por tal «el conjunto coordinado de recursos, programas, actividades, equipamientos y prestaciones de servicio y económicas de titularidad o financiación públicas, encaminadas a la atención, participación, promoción e incorporación social de toda la ciudadanía así como a la prevención de las situaciones de desventaja social». En este Título, dividido a su vez en 7 Capítulos, se establece, en primer lugar, la estructura del Sistema, articulado en torno a los servicios sociales de atención primaria (competencia en todo caso de las entidades locales) y los servicios sociales de atención especializada. Y, después, se enumeran pormenorizadamente las prestaciones del sistema, que podrán ser prestaciones de servicio o prestaciones económicas. A estos efectos se encomienda a la Consejería responsable la elaboración de una Cartera de Servicios Sociales (art. 26) donde se plasmarán las prestaciones garantizadas como derechos y las no garantizadas. Dicha Cartera deberá incluir, como mínimo, las siguientes prestaciones (art. 27). Como prestaciones de servicios, entre otras, la teleasistencia, el servicio de orientación, el de ayuda a domicilio, el servicio de comida a domicilio, servicios de centro de día y centro de noche, el servicio de atención residencial, el servicio de intervención familiar, servicio de transporte adaptado, atención temprana, servicios de promoción de la autonomía personal que incluye el derecho a intérprete en la lengua de signos o de mediador en lengua extranjera, servicios para menores y otros. Como prestaciones económicas cabe citar la Renta Social Básica (que sustituye al llamado Ingreso mínimo de inserción que reguló el ahora ya derogado Decreto 75/1996, de 7 agosto), las prestaciones económicas de emergencia, la prestación económica complementaria de pensiones no contributivas (hasta el importe de la Renta Social Básica) y otras prestaciones económicas específicas. Las previsiones económicas y presupuestarias concretas serán las que proporcionen la verdadera medida de estas prestaciones, que, no obstante, parece que han de juzgarse positivamente. Encajan, desde luego, en competencias propias de la Comunidad y hallan su sitio adecuado en una Ley como ésta que en el futuro puede ser ampliada o reducida conforme se derive de las distintas opciones políticas, como es lo propio de las distintas políticas públicas. Unas políticas sociales que, en este caso, y a la vista de la STC 239/2002, 11 diciembre, que cabe recordar ahora, encuentran acomodo competencial en el vigente Estatuto. Recuérdese que en dicha Sentencia el TC declaró la competencia de la Junta de Andalucía para establecer ayudas económicas complementarias a favor de determinados pensionistas.

Por lo que hace a la llamada Renta Social Básica la Ley singulariza su regulación en los arts. 28 a 38. El art. 28 señala que dicha Renta tendrá carácter subsidiario o complementario de la acción protectora de la Seguridad Social. Se tomará como referencia para calcularla los ingresos de «la unidad económica de convivencia independiente» y tendrá carácter complementario de los recursos de que dis-

ponga la unidad perceptora, así como de los ingresos que pudiera percibir hasta el importe que corresponda como Renta Social Básica. El art. 32 fija la cuantía de la citada Renta Social en los siguientes términos: «La cuantía de la Renta Social Básica será la necesaria para garantizar unos ingresos del 80% del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM) anual en doce mensualidades para una sola persona, un 25% más para la segunda persona, y un 10% más para cada persona a partir de la tercera». En la actualidad (2008) el citado indicador, creado por RD-L 3/2004, de 25 junio, ha quedado fijado en 516,9 euros/mes según dispuso el RD-L 1/2008, de 18 enero, que, actualizando las últimas previsiones de inflación, reforma en este punto a la Ley de Presupuestos para 2008, Ley 51/2007, de 26 diciembre. El IPREM, como digo, tendrá las siguientes cuantías en 2008: el diario 17,23 euros, el mensual los mencionados 516,9 euros y el anual 6.202,8 euros.

Volviendo a la Ley glosada, el propio precepto citado en el párrafo anterior dispone el importe máximo de esta prestación, así como el mínimo, para los casos en los que beneficiario disponga de algún tipo de recursos. La cuantía de la Renta se actualizará anualmente en la Ley de Presupuestos.

La financiación de todo el Sistema se hará vía presupuestos, pero es posible también que se implanten aportaciones de los usuarios. La Ley, en este caso, prevé las prestaciones que serán gratuitas en todo caso y las que no. Hay una previsión que no pasa desapercibida y que merece destacarse porque aunque personalmente piense que es factible, eventualmente podría plantear algún problema. Me refiero al art. 47.4, según el cual «en el presupuesto de cada obra pública financiada total o parcialmente por la comunidad autónoma y sus organismos autónomos, cuyo presupuesto de ejecución material supere los seiscientos mil euros, se incluirá una partida equivalente, al menos, del 0,5% de la aportación de la Administración regional, destinada a financiar inversiones en materia de servicios sociales». Hay que entender que si la obra es una obra pública financiada por la Comunidad ello supone el 0,5 adicional al coste efectivo de la citada obra, que a la postre pagará el contratista. Se trataría, pues, de un tributo cuya cobertura legal y competencial hay que buscar directamente en el Estatuto y en el filtro de las exigencias del art. 9 de la Ley de Financiación de las Comunidades Autónomas.

El Capítulo 6 de este largo Título II de la Ley se refiere a la gestión del Sistema público de servicios sociales. La gestión puede ser directa (art. 54), sin perjuicio de la existencia de convenios e instrumentos de cooperación con otras Administraciones y de mecanismos de concertación con otras entidades prestadoras de servicios sociales, especialmente en el ámbito de las residencias o centros de servicios. Pero también cabe la gestión indirecta.

El Título III se refiere al régimen competencial, con especial referencia a las competencias locales (art. 70). El Título IV (arts. 71 a 76) alude a la participación y al voluntariado y crea el Consejo Asesor de Servicios Sociales. Por fin, los últimos Títulos se refieren a la iniciativa privada sobre la creación de centros de servicios sociales y a su autorización y control de calidad (Título V: arts. 77 a 83), a la formación e investigación (Título VI: arts 84-86), y a la Inspección y el régimen sancionador (Título VII: arts. 87 a 101).

Una Ley importante, como digo, que regula, unifica y aglutina uno de los aspectos más destacados del llamado Estado social de Derecho: la puesta en marcha de servicios sociales como respuesta a los derechos de prestación propios del mismo. Una Ley llamada a jugar un papel destacado en la articulación de la cohesión social, pero que necesita una cobertura financiera suficiente sin la cual las bellas palabras de la norma quedarían en el vacío de la pura logomaquia.

– *Ley 3/2007, de 4 de abril, de pesca en aguas continentales*. Es una Ley que regula el ejercicio de la pesca en aguas continentales, con la finalidad de proteger, conservar y ordenar el aprovechamiento de los recursos piscícolas desde el punto de vista del desarrollo sostenible de dichos recursos, que es el eje orientador confesado de la norma. Tiene 63 artículos y varias Disposiciones adicionales. El Título I (arts. 1 a 4) alude al objeto y ámbito de la Ley y define la acción de pescar. El Título II (arts. 5 a 7) contempla la organización administrativa. El Título III (arts. 8 a 12) está dedicado a la pesca, las especies objeto de pesca y las artes y modalidades de pesca. El Título IV (arts. 13 a 17) se refiere al pescador y a las licencias y permisos necesarios. El Título V (arts. 18 a 25) hace referencia a la planificación y ordenación piscícolas. El Título VI (arts. 26 a 42) aborda la protección y conservación de las especies y de su hábitat, estableciendo prohibiciones, tallas mínimas, vedas, normas sobre calidad de las aguas, repoblación y otras cuestiones anejas. El Título VII (arts. 43 y 45) se refiere a la explotación, transporte y comercialización de la pesca. Finalmente, el largo Título VIII, el más amplio, (arts. 46 a 63) contempla el régimen sancionador (infracciones, procedimiento, sanciones, registro de infractores...).

Llama la atención en esta Ley su Disposición Adicional 1ª dedicada a las aguas «de propiedad privada», que comienza así: «La pesca en aguas que sean de titularidad privada de conformidad con lo dispuesto en la legislación de aguas sólo podrá realizarse por su titular o las personas que éste autorice, previa autorización de la Consejería competente». Llama la atención, digo, la ausencia de una referencia más precisa o de una matización sobre el carácter excepcional de la previsión porque, desde la Ley de aguas de 1985 y también conforme el vigente texto refundido de 2001, esto es, según lo dispuesto, con carácter general, «en la legislación de aguas», todas las aguas continentales son públicas, de manera que en la actualidad las aguas privadas tienen carácter residual. Prescindiendo de las aguas subterráneas no renovables, que no hacen al caso, únicamente cabe considerar privadas «las charcas situadas en predios de propiedad privada», que «se considerarán como parte integrante de los mismos siempre que se destinen al servicio exclusivo de tales predios» (art. 10). Parece, pues, que sólo a tales charcas, y no sin problemas, podría entenderse que se refiere la Ley. Siendo ello así quizá hubiera sido mejor identificar más netamente el supuesto excepcional sin dar a entender que abundan las aguas «de titularidad privada de conformidad con lo dispuesto en la legislación de aguas».

– *Ley 4/2007, de 4 de abril, de cooperación internacional al desarrollo de la Comunidad Autónoma de Cantabria*. Se trata de una Ley que pretende reflejar el compromiso de contribuir al desarrollo de los países empobrecidos garantizando que cada año se destine un mínimo del 0,7% de los fondos propios de los presupuestos de la Comunidad Autónoma para ayuda al desarrollo, al tiempo que se impulsa el compromiso de la sociedad en tareas de cooperación.

El Preámbulo de la Ley constituye una proclama solemne en la que se entrecruzan, no siempre con suficiente orden y sistemática, diversas cuestiones y planteamientos. Tras una referencia genérica a las situaciones de pobreza en el mundo globalizado que vivimos, afirma la voluntad de la Comunidad Autónoma de contribuir a la paliar los desequilibrios y reducir la pobreza. A este respecto señala que hoy es necesario reconocer que la lucha contra la pobreza «ya no es ámbito exclusivo de los Estados sino que va incorporando la acción de las Administraciones Públicas autonómicas y locales. El resultado de esta tendencia –dice– es una cooperación al desarrollo conformada por la experiencia y la potencialidad de una pluralidad de actores, tanto gubernamentales como de la sociedad civil».

Por lo que hace a la Comunidad Autónoma de Cantabria, la citada Exposición de Motivos alude luego a los movimientos ciudadanos como primeros referentes de la cooperación internacional de la Comunidad; cooperación que se enmarca –afirma– «dentro de la llamada cooperación descentralizada», «que ha sufrido una extraordinaria evolución cuantitativa y cualitativa en los últimos años, con una implicación cada vez mayor de instituciones, en especial la de los municipios que junto con las comunidades autónomas fruto del alto grado de autogobierno logrado» (*sic*)... Este tipo de cooperación descentralizada –sigue diciendo la Exposición de Motivos– «presenta claras diferencias respecto a los sistemas bilaterales y multilaterales de los Estados, que la hacen poseer un valor añadido respecto a otras formas de cooperación». Entre esas diferencias el texto reproducido destaca la participación activa de todos los actores y agentes o la búsqueda de la concertación y la complementariedad, pero también aspectos de difícil comprensión, como «la prioridad dada al refuerzo de las capacidades y al desarrollo institucional» (?), o de dudosa verificación, como una «gestión descentralizada, ágil y eficaz basada en el principio de subsidiariedad, próxima a la ciudadanía y capaz de lograr una mayor implicación y motivación de ésta, tanto en el Norte como en el Sur» (donde no se sabe muy bien a qué Norte y a qué Sur apunta la citada implicación y motivación). También se considera una características de esta llamada cooperación descentralizada «el menor condicionamiento internacional y sometimiento a las políticas comerciales y a los intereses económicos de los estados» (en minúscula), con lo que parece desconocerse la elemental constatación de que las Comunidades Autónomas «son» Estado, «configuran» el Estado y, en consecuencia, participan de la política exterior del Estado, estén o no de acuerdo con ella y sea aquélla del tipo que sea.

Por eso decía que en la Ley se entrecruzan declaraciones solemnes y cuestiones más discutibles como las señaladas. Tras las referencias mencionadas y sin solución de continuidad, la Exposición de Motivos alude al referente que en España es la Ley 23/1998, de 7 julio, de cooperación internacional, que establece las bases de la acción de cooperación de las Comunidades Autónomas y entes locales, atendiendo a los principios de «autonomía presupuestaria y autorresponsabilidad en su desarrollo». El Preámbulo, por fin, recuerda el Decreto 28/2005, de 17 marzo, de Cantabria, que regulaba hasta ahora la cooperación al desarrollo y dice que debe concentrarse la normativa aplicable en un texto legal que tenga «como referente de acción unos lineamientos estratégicos concretos y precisos». El referente estratégico –añade– es el Plan Director de cooperación española 2005-2008, de manera que se busquen complementariedades, se eviten solapamientos y descoordinación.

En efecto, este es el problema o el peligro principal de una cooperación descentralizada. El documento al que la Ley se refiere, el llamado Plan Director de cooperación española, aprobado por el Ministerio de Asuntos Exteriores, alude a ello. Después de recordar el papel de las comunidades autónomas como entes financiadores de la cooperación, apoyando programas de otros agentes (en especial, de organizaciones no gubernamentales) o como agentes directos, el documento añade que «no obstante el cúmulo de ventajas que conlleva la pluralidad de actores en el sistema español, debe tenerse en cuenta que también supone un riesgo de atomización de actuaciones y, por consiguiente, de una reducción de la eficacia y calidad. Por ello, es muy importante la configuración de la política de cooperación para el desarrollo como una política de Estado en la que, con el máximo respeto a la autonomía, pluralidad y particularidades de las comunidades autónomas y entidades locales, se establezcan unas líneas generales comunes, de forma consensuada y coordinada entre todas las Administraciones Públicas. Para ello será necesario el refuerzo de los mecanismos de coordinación existentes y el establecimiento de otros nuevos».

Este es el tema, en efecto. Y no será fácil si cada ley autonómica plasma objetivos, principios, criterios y prioridades diferentes en un contexto económico, quiérase o no, limitado. En el caso de la Ley de Cantabria que estamos comentando, se empieza diciendo que dicha norma se aplica, «respetando los principios, los objetivos y las prioridades de la política española que establece la Ley 23/1998» (art. 2.1), no obstante lo cual dedica largos preceptos a enumerar objetivos (art. 3), principios (art. 4), criterios (art. 5) y prioridades (art. 6), que podrán ser geográficas (art. 7), sectoriales (art. 8) y transversales (art. 9). Principios, objetivos y prioridades que no siempre coinciden con los mismos conceptos de la Ley del Estado o del Plan antes mencionado, ni tampoco con los que aparecían en el Decreto 28/2005, de 17 marzo, que aprobó el mismo Gobierno autonómico hace apenas dos años y por donde se regulaba hasta ahora la cooperación al desarrollo y la solidaridad con los países empobrecidos.

No me puedo detener en todos y cada uno de los objetivos y principios señalados. Pero reiteraré, como en 2005, la extrañeza que produce que en el contexto de la lucha contra la pobreza y de contribución a la consolidación de la democracia se añada como objetivo (cierto que entre muchos otros) el de apoyar también «la descentralización político-administrativa»...

En todo caso, tan completos y bienintencionados propósitos, que no cabe sino compartir, chocan con la escasez presupuestaria y la limitación de recursos. De ahí la conveniencia de aunar esfuerzos y coordinar acciones. De ahí también el interés de la participación autonómica en los foros multilaterales de cooperación que aglutinen, por un lado, la cooperación (en la que se enganchan competencias autonómicas claras) y, por otro, la política exterior (donde es más delicado y complejo el papel aislado de los citados entes). La Ley estatal 23/1998 concibe la cooperación como «parte de la acción exterior del Estado» que se basa en el principio de unidad (art. 3). Dicha Ley se refiere también al papel de las comunidades autónomas en el ámbito de la cooperación internacional; cooperación que deberá inspirarse en los objetivos y prioridades de la citada norma, debiendo respetar efectivamente «las líneas generales y directrices básicas

establecidas por el Congreso de los Diputados a que se refiere el artículo 15.1 de la presente Ley y el principio de colaboración entre Administraciones públicas». La cuestión, como destaqué ya en otro momento, es importante y se relaciona con la preeminencia que la política exterior española ha dado a la cooperación internacional. Por eso, llama un poco la atención que, más allá de la mención del art. 2.1 de la Ley de Cantabria 4/2007, no haya luego mayores conexiones explícitas con los objetivos estatales o las líneas de actuación. Se trata, como digo, de una cuestión de mucho calado tanto teórico como práctico. Apunta a los contornos imprecisos de la cooperación, a su propio concepto como tarea gubernamental, a sus límites, al papel del Estado; a la posibilidad de cooperación por parte de empresas privadas, a la deseable coordinación de todas las autoridades implicadas, a los agentes que llevan a cabo la cooperación, a los contornos de la «función diplomática»... Un panorama complejo en el que, una vez más, un cierto orden puede y debe venir por vía de la deseable colaboración y, más aún, de la imprescindible coordinación.

Por lo que hace ya a Ley comentada, tras enunciar en siete largos artículos los objetivos, principios, criterios y prioridades, prevé la redacción de un Plan Director (art. 11) desarrollado por Planes anuales o bianuales, e identifica (art. 15) los principales instrumentos de cooperación (cooperación técnica, cooperación económica, ayuda de emergencia, ayuda humanitaria, educación para el desarrollo, sensibilización social, formación...). La Administración «tiene» que velar especialmente por la coordinación con la Administración del Estado y con otras comunidades autónomas, dice genéricamente el art. 18 (aunque sin emplear un tiempo imperativo y de mandato en el verbo, por cierto). El Título III y último se refiere a los órganos competentes (mencionando el papel del Parlamento, la Consejería y el Consejo Cántabro de Cooperación Internacional, que crea el art. 23), a la participación social, en especial, la de las Organizaciones No Gubernamentales (art. 29), a los medios personales (donde destaca el compromiso de la Comunidad de facilitar la incorporación a proyectos de cooperación del personal a su servicio: art. 33.1), a los recursos materiales (art. 35, donde se halla la garantía de destinar «un mínimo de un 0,7% de los fondos propios de los presupuestos de la Comunidad Autónoma de Cantabria a la cooperación al desarrollo»), y a la promoción de la educación y sensibilización de la sociedad (art. 39).

– *Ley 5/2007, de 4 de abril, por la que se modifica la Ley 7/1997, de 30 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas.* Modifica la enumeración de infracciones leves y graves en materia de pesca marítima, que se contienen en dicha Ley.

– *Ley 6/2007, de 27 de diciembre, de presupuestos generales de la comunidad autónoma para el año 2008.* La Ley plasma un presupuesto consolidado de la Administración General de la Comunidad (incluyendo los Organismos Autónomos «Servicio Cántabro de Salud» y «Servicio Cántabro de Empleo») que asciende a dos mil cuatrocientos ocho millones ciento sesenta y tres mil novecientos trece euros (2.408.163.913 euros), 205 millones y medio más que en 2007, lo que supone un aumento de en torno al 9,5%.

La Sanidad absorbe el bloque fundamental del presupuesto con casi 753 millones, un 4,7% más que el año anterior. La siguiente política o función en impor-

tancia es, como siempre, educación, con 508 millones y un crecimiento del 9%. Ambas políticas superan ligeramente la mitad de todo el Presupuesto.

En el cuadro adjunto se muestran datos comparativos, por políticas de gasto, de las previsiones para el año 2008 comparadas con las del 2007 y 2006, excluidos los organismos autónomos (salvo el Servicio Cántabro de Salud y el Servicio Cántabro de Empleo).

PRESUPUESTOS 2008 POR POLÍTICAS DE GASTO COMPARADO
CON LOS PRESUPUESTOS DE 2007 Y 2006

	2008	2007	2006
Justicia	29.390.284	725.900	982.694
Seguridad Ciudadana e Instituciones penitenciarias	12.232.020	10.453.404	9.398.837
Política exterior	8.175.778	7.809.251	7.043.926
Servicios sociales y promoción social	164.765.048	145.540.808	126.888.243
Fomento del empleo	69.304.714	61.840.400	58.340.000
Acceso a la vivienda y fomento de la edificación	38.251.072	33.355.191	28.407.107
Sanidad	752.854.076	719.496.729	671.769.711
Educación	508.173.985	466.130.738	423.796.000
Cultura	58.536.793	55.378.846	50.427.970
Agricultura, Pesca y Alimentación	101.780.466	94.655.999	90.580.876
Industria y Energía	58.077.268	43.406.547	41.473.428
Comercio, Turismo y Pymes	38.088.855	32.275.485	29.964.502
Infraestructuras	363.260.087	350.673.829	331.136.730
Investigación, Desarrollo e Innovación	12.381.300	22.180.623	35.574.034
Otras actuaciones de carácter económico	25.032.523	26.100.672	23.752.098
Alta Dirección	13.943.291	12.050.051	11.437.224
Servicios de carácter general	37.681.957	36.005.957	32.705.479
Administración Financiera y Tributaria	28.203.176	16.896.725	16.406.433
Deuda Pública	87.031.220	59.545.437	86.484.763

Destaca el aumento en justicia (como consecuencia de la asunción desde 2008 de las competencias en la materia), en servicios sociales, industria y energía, deuda pública y administración financiera (que aumenta más del 50%).

Además, la Ley contempla los presupuestos de diversos organismos autónomos, como el «Centro de Estudios de la Administración Pública Regional» (1.773.904 euros), la «Oficina de Calidad Alimentaria» (2.007.849 euros), el «Instituto Cántabro de Estadística» (1.670.627 euros) o el «Centro de Investigación del Medio Ambiente».

La Ley contempla, asimismo, la estimación de gastos de otras entidades del sector público. Así, 34,3 millones de euros para el caso de la «Entidad Pública empresarial Puertos de Cantabria», 3,6 para la «Fundación Cántabra para la Salud y el bienestar social», 0,6 para la «Fundación Centro Tecnológico en Logística Integral de Cantabria», 3,2 para la «Fundación Centro Tecnológico de Componentes», 21,3 para la «Fundación Marqués de Valdecilla», 1,4 para el «Órgano de Resolución Extrajudicial de Conflictos Laborales», 0,6 para el «Consejo Económico y Social», 0,1 para el «Consejo de la Mujer», 0,5 para el «Consejo de la Juventud»... Y, 547.810.236 euros estimados de gasto para las Sociedades Mercantiles autonómicas. Una cifra ésta importante, que alcanza el 23% del Presupuesto de la Administración General y supera, por ejemplo, la cifra destinada en él a Educación. Se trata de la constatación del nuevo, discutible y muy generalizado modelo de financiación de infraestructuras que, en esencia, y con matices y variantes que no hacen al caso, supone una financiación extrapresupuestaria a través de empresas públicas que acceden al mercado financiero y contratan las obras de las infraestructuras que luego «alquilan» a la Administración y que ésta financia, a la postre, directamente, aunque en períodos más largos, o con las aportaciones de los usuarios. Un sistema imaginativo, complejo, que ciertamente facilita las inversiones y «libera» fondos presupuestarios para otros gastos, sociales o no, inmediatos. Pero que tiene también, al menos potencialmente, una perspectiva menos amable y sugiere algunos problemas que están, justamente, en debate y discusión.

Por lo demás, la estructura de la Ley de presupuestos es la habitual en este tipo de normas. Articulada en 6 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 V se dedican, respectivamente, a la gestión presupuestaria, las operaciones de endeudamiento, las modificaciones presupuestarias y las normas sobre gastos de personal. El Título VI se refiere a las normas sobre contratación.

– *Ley 7/2007, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y de contenido financiero.* Como en ejercicios precedentes se utiliza esta Ley para modificar, de manera conjunta, varias leyes anteriores. En esta ocasión se modifican las siguientes 8 leyes: Ley 11/2002, de medidas fiscales en materia de tributos cedidos por el Estado, Ley 2/2002, de saneamiento y depuración de aguas residuales, Ley 3/2000, de creación del Organismo Autónomo «Oficina de calidad Alimentaria», Ley 9/1992, de Tasas y precios públicos; Ley 4/1993, de la función pública; Ley 7/2000, de Ordenación Sanitaria, Ley 2/2001, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo y Ley 5/2004, de Puertos. Además, se deroga la Ley 1/1984, reguladora del Consejo Asesor de Radiotelevisión española en Cantabria.

Una de las finalidades de la Ley es la modificación de numerosas tasas. Pero la reforma principal afecta a la citada Ley 2/2001 con objeto de adaptarla a la nueva Ley estatal 8/2007, de suelo, y subsanar algunos problemas de aplicación detectados. La reforma afecta a 34 artículos de la mencionada Ley territorial para incorporar previsiones en materia de procedimiento, contenidos mínimos de los planes, cumplimiento de deberes, reservas adicionales para viviendas protegidas, régimen de cesiones, previsión de suelo urbanizable, contemplación de los derechos del promotor y no sólo del propietario, régimen del suelo urbano en los municipios sin plan, núcleos tradicionales y otras cuestiones menores. Se trata de una reforma plausible y contenida, que adapta la Ley 2/2001 a la normativa estatal, con mucha naturalidad y sin estridencias, lo que ciertamente juega en favor de principio de seguridad jurídica. Únicamente cabe comentar ahora dos cuestiones menores: a) la transformación en silencio negativo del silencio positivo antes previsto para el supuesto de que la Administración no respondiera a la solicitud de viviendas en suelo rústico (art. 116), lo que supone de nuevo una línea contraria a las genéricas pretensiones de la Ley 30/1992, manifiesta un temor excesivo a unos plazos que nada impedía ampliar, expresa cierta desconfianza en el funcionamiento de la Administración y, finalmente, evita un precio tangible al incumplimiento propio, que nunca sería demasiado grave habida cuenta que las posibilidades constructivas en dicho suelo son limitadas y, además, sólo proceden en caso de previsión expresa del Plan, lo que, incluso con la previsión del silencio positivo, convertía en nula de pleno derecho la autorización así conseguida de acuerdo con la legislación general de procedimiento; b) la segunda cuestión se refiere al nuevo art. 100.bis sobre el régimen del ahora llamado suelo urbano de núcleo tradicional, donde la Ley ahora considerada lleva a cabo una deslegalización al remitir el régimen de los «núcleos tradicionales identificados en las delimitaciones gráficas de suelo urbano» a las disposiciones del Decreto 57/2006, de 25 de mayo, que aprueba las Normas Urbanísticas Regionales, que les sean de aplicación. Pero ese Decreto acaba de ser anulado por STSJ de Cantabria de 17 de enero de 2008, por falta de evaluación ambiental, lo que deja en el vacío la nueva previsión normativa.

Actividad parlamentaria

La actividad del Parlamento a lo largo de la parte del año 2007 correspondiente a la VI Legislatura que acabó en mayo pasado fue menos intensa que otros años, aunque hay que considerar que se trataba del tramo final y que el Parlamento fue disuelto cuando se llevaban transcurridos pocos meses del año. En ese tiempo se celebraron 9 reuniones del Pleno, 20 de la Mesa, 11 de la Junta de Portavoces y 15 de la Comisión de Gobierno. En lo que va de la nueva Legislatura se han vuelto a elevar las cifras. El Pleno se ha reunido 21 veces, 38 la Mesa, 19 la Junta de Portavoces y 19 la Comisión de Gobierno.

Se tramitaron diversas interpelaciones, mociones y proposiciones no de Ley, de las que prosperaron 2 correspondientes a la VI Legislatura (exigencia al Gobierno de la Nación de la asignación de 200 millones de euros del Fondo de cohesión, y desafección de la zona portuaria, ambas presentadas por el Grupo

Parlamentario Popular) y otras 2 a la VII Legislatura (una sobre el rechazo de las prácticas de transfuguismo, aprobada por los Grupos regionalista y socialista, y otra sobre la creación de un plan para solucionar los problemas de las personas perjudicadas por sentencias de derribo de viviendas, presentada y aprobada por unanimidad de los tres Grupos parlamentarios existentes).

La proposición no de Ley a la que me acabo de referir merece retenerse. Se destaca en ella que una representación de los afectados por sentencias de derribo se han dirigido a los Grupos Políticos del Parlamento exponiendo su situación y solicitando un pronunciamiento sobre sus reivindicaciones. Los tres Grupos Parlamentarios dicen que consideran que «debe establecerse, de manera sistemática y coordinada, una acción dirigida a buscar soluciones que, desde el respeto a la ley y a los intereses públicos, aborde el problema de los afectados». Y por ello aprobaron la siguiente proposición, que transcribo textualmente:

«El Parlamento de Cantabria encomienda al Gobierno que, a la vista de la situación en que se encuentran las personas perjudicadas por sentencias de derribo de viviendas, establezca, en el plazo más breve posible, un plan encaminado a dar solución, en la medida de lo legalmente viable, a los problemas planteados, teniendo en cuenta las distintas situaciones en que se encuentran las personas afectadas. El Plan deberá tener en cuenta, en cada caso, de acuerdo con la naturaleza de la situación planteada y a la vista de la ley y de la jurisprudencia, la posible subsanación de los requisitos formales o de procedimiento, las indemnizaciones por responsabilidad, la posible legalización de los inmuebles, el asesoramiento a las personas afectadas y cuantas medidas de similar naturaleza se consideren procedentes. En la medida que sea necesaria, se remitirán a este Parlamento las iniciativas legislativas adecuadas para permitir la viabilidad de la solución que se proponga. En Santander, a 17 de diciembre de 2007».

El problema es real; la solución más compleja. Sobre todo si se tiene en cuenta, como ya se indicó en el *Informe* de 2006, que en gran parte de estos casos se trata de Sentencias que anulaban licencias municipales ilegales tras lo cual, en varios de ellos, otra Sentencia condenaba a la Administración autonómica –con frecuencia ajena causalmente a los hechos por no tratarse de competencias propias– a indemnizar a los perjudicados a los que ahora el Parlamento quiere proteger («en la medida de lo legalmente viable» y «a la vista de la ley y de la jurisprudencia», inciso este último que no se entiende muy bien habida cuenta que el problema deriva justamente de la jurisprudencia).

Por lo demás, en julio compareció ante el Parlamento, a petición propia, el presidente de la Comunidad a fin de informar sobre los nombramientos de los nuevos miembros del Gobierno. Ha habido también varias declaraciones institucionales: con motivo del día internacional de la mujer (8 marzo) y otra el día para la eliminación de la violencia contra las mujeres (25 noviembre).

Al finalizar la legislatura se ha superado, holgadamente, el número de iniciativas presentadas en las anteriores. En concreto, se han presentado un total de 1.640 preguntas con respuesta escrita y 1.243 peticiones de documentación al Gobierno, lo que supone todo un record.

Resta decir que el nuevo Parlamento surgido de las elecciones de mayo eligió

Senador autonómico (del Grupo socialista) y a otros representantes del mismo en organismos e instituciones en los que así está previsto.

Por último, hay que señalar que, por fin, el 26 de marzo de 2007 se logró la reforma del Reglamento de la Cámara con la idea de flexibilizar los procedimientos parlamentarios.

Actividad reglamentaria y conflictividad formalizada

La actividad reglamentaria en 2007 ha sido similar a la de años anteriores. 169 Decretos, de los cuales 74 con carácter normativo. No hay ninguno que destaque especialmente. La mayoría se refieren a cuestiones organizativas, premios y subvenciones, procedimientos, composición de órganos colegiados, aprobación de planes de protección civil, creación de entes, fijación de requisitos para acceder a determinados servicios...

No ha habido este año conflictividad constitucional formalizada. No se han planteado recursos o conflictos de competencia y tampoco ha habido ninguna Sentencia del Tribunal Constitucional sobre Cantabria. El Gobierno, no obstante, solicitó al TC que declarara extinguido el recurso interpuesto por 50 senadores del grupo popular contra el apartado 4 del art. 12.bis) de la ley 7/2004, de 27 diciembre, por pérdida sobrevenida de su objeto, en cuanto dicho precepto fue modificado por la Ley 19/2006. Se trataba de una modificación de la Ley de ordenación urbanística, operada en 2004, por la que se exoneraba a los promotores de los Proyectos Singulares de Interés Regional «del cumplimiento de los deberes legales derivados del régimen jurídico de la clase de suelo correspondiente». Pero, efectivamente, dicha exclusión fue derogada por la Ley 19/2006 que, al dar nueva redacción al precepto originario de la Ley 2/2001, dejó ya claro 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». Pero no ha habido aún respuesta.

Precisamente un PSIR estaba en la base de otro conflicto desactivado, al que ya he hecho referencia: el previsto por el Gobierno para imponerse al Ayuntamiento de Santander con objeto de posibilitar la construcción del llamado «edificio Moneo» como sede administrativa central. Como ya se ha dicho, tras el acuerdo logrado entre el Gobierno y el nuevo alcalde de la ciudad, en noviembre de 2007, el Gobierno derogó el PSIR y el Ayuntamiento desistió del recurso contencioso-administrativo.

Por lo que se refiere a la conflictividad ordinaria, la contencioso-administrativa, no hay apenas fallos destacables salvo, quizá, alguno referente a cuestiones urbanísticas, más importante por lo que en él subyace –el urbanismo desaforado y masificado– que por los problemas planteados. Me referiré, no obstante, a dos o tres Sentencias significativas.

A) Un año más hay que mencionar dos nuevas Sentencias del TSJ del País Vasco sobre el mismo asunto al que ya me he referido en otras ocasiones y con

el mismo sentido que las últimas de 2006. Se trata de nuevas impugnaciones de la Comunidad de Cantabria de Resoluciones de la Dirección de Tráfico del Departamento de Interior del Gobierno Vasco por la que se establecen medidas especiales de regulación de tráfico en determinados días de cada año. Esta vez referidas al año 2006. Es un asunto repetido. Una Sentencia del TS de 19 de enero de 2005 estimó, en casación, el recurso de Cantabria (cuya legitimación había negado previamente una Sentencia del TSJ del País Vasco) y anuló la resolución recurrida, porque el Gobierno Vasco se había excedido en el ejercicio de su competencia de ejecución, ya que la normativa estatal aplicable no permite una prohibición *general* por una determinada parte del territorio a una específica clase de vehículos. El año anterior, la *STSJ del País Vasco de 15 de marzo de 2006*, recogiendo la doctrina del TS, anuló una resolución similar del año 2005 que realizaba la misma operación con la única diferencia formal de que entonces se identificaban todas y cada una de las carreteras sobre las que se extendía la prohibición. En términos tan amplios que, en la práctica, suponían una prohibición general.

El mismo día de la anterior Sentencia, el 15 de marzo de 2006, la Dirección de Tráfico del Gobierno Vasco aprobó nueva resolución con las mismas medidas prohibitivas de tráfico pesado durante los fines de semana. Recurrida de nuevo, fue suspendida por Auto del TSJ del País vasco de 3 de mayo de 2006 para que el recurso no perdiera su sentido. La citada Resolución fue luego modificada por otra de 11 de mayo de 2006, añadiendo la novedad de establecer unos corredores que podrían permitir el tránsito de camiones durante ciertas horas en determinadas carreteras. Pero la Sala de lo contencioso del TSJ, por Auto de 3 de octubre de 2006, volvió a suspender la parte principal de la nueva resolución por entender que los citados corredores no eran tales en dirección a Francia. Ahora, finalmente, de nuevo la *STSJ País Vasco de 19 de abril de 2007* estima el recurso y anula la resolución recurrida sobre la base de la doctrina inicial de la STS de 19 de enero de 2005, al entender, en efecto, que, en la práctica, la resolución recurrida establece una prohibición general porque los «corredores» no son tales en dirección a Francia, que es a lo que se constriñe la anulación. Pero el Gobierno Vasco, antes de esta Sentencia y después del Auto de suspensión de octubre de 2006, el 12 de diciembre de 2006, había aprobado una nueva Resolución en sentido similar a las anteriores, que nuevamente fue recurrida; recurso nuevamente estimado por una nueva Sentencia, la *STSJ País vasco de 20 de septiembre 2007*, que reitera la ya citada STSJ de 19 de abril 2007, cuyos fundamentos reproduce textualmente esta otra. Sin imposición de costas. ¿Continuará?.

B) Los otros casos de los que me interesa una breve reseña hacen referencia a varios asuntos de urbanismo; un tema que siempre suscita interés por su evidente proyección social, pero también porque, con frecuencia, hace aflorar cuestiones controvertidas y apunta flecos y ámbitos para la reflexión. Aludiré, pues, a uno de estos casos, que ha sido noticia incluso en los medios de comunicación de ámbito nacional. Me refiero a la Sentencia del *TSJ de Cantabria de 29 de marzo de 2007*, sobre el llamado caso «Alto del Cuco», una gran urbanización de viviendas colectivas en bloques y unifamiliares en hilera, pareadas y aisladas, en la ladera de un monte al borde de la autovía Santander-Torrelavega y perfectamente visible desde ésta.

Lo que se recurrió por parte de una asociación ecologista fue el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento del municipio de Piélagos, que aprobó definitivamente el Plan Parcial del Sector (por ser competente al tener más de 2.500 habitantes conforme dispone el art. 73.3 de la Ley 2/2001, de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo). El recurso se fundaba en varios motivos. Dejando de lado los de carácter formal (que no prosperan), se cuestionaba la insuficiencia de la memoria y, de forma indirecta, el propio Plan General que calificó los terrenos como suelo urbanizable. Ambas alegaciones son rechazadas por la Sala. La primera porque no es en la Memoria del Plan Parcial, cuyas referencias son generales y se integran en la fase de los trabajos previos iniciales, el instrumento idóneo para realizar estudios pormenorizados y especializados del terreno, que corresponden a momentos ulteriores. La segunda, porque, a juicio de la Sala, «no ha resultado acreditado ni pericialmente, ni mediante prueba de otra índole, que el planificador incurrió en error, desviación de poder o falta de motivación al optar por dicha clasificación». Pero ello no significaba, sin más, que el Plan Parcial fuera legal.

El eje central del recurso era la vulneración de las disposiciones que sobre protección paisajística y medioambiental contiene el art. 34 de la Ley 2/2001 de Cantabria, que no deja de ser la trasposición de la normativa análoga contenida en el art. 138 de la Ley del suelo de 1992. Y es sobre estos preceptos sobre los que la Sentencia desarrolla una amplia y fundada motivación basada en numerosos informes periciales, apoyada en análisis propios y amparada en la jurisprudencia del TS que se cita.

Los presupuestos de hecho para la aplicación de la norma —señala la Sentencia— son: que se trate de un lugar de paisaje abierto y natural y que sobre ese paisaje incidan la masa, la altura y otros elementos que limiten el campo visual para contemplar las bellezas naturales, rompan la armonía del paisaje o desfiguren la perspectiva propia del mismo. Teniendo en cuenta estos datos normativos y los abundantes informes periciales de índole geológica y arquitectónica aportados, más los practicados en sede judicial y los elaborados por la Comisión Regional de Urbanismo y el propio Ayuntamiento, la Sala llega pronto a la conclusión de que, en efecto, cabe entender que existe paisaje abierto, considerando el macizo de la Picota (sobre una parte del cual se proyectaba el Plan Parcial) en su totalidad. Y a continuación constata que se ha producido una intervención directa y frontal en una de las laderas, sobre la que se ubicarán 395 viviendas, de las cuales 105 son de tipo residencial colectivo en bloque, 133 unifamiliares en hilera, 114 viviendas unifamiliares pareadas y 43 unifamiliares aisladas, todo ello en una superficie neta de 17,85 hectáreas. Dichos datos —añade la Sentencia— «dan fe de la incuestionable magnitud de la actuación urbanística pretendida, evidenciada por las pruebas documentales fotográficas y las contenidas en los planos aportados con el Informe de Impacto Ambiental, los cuales nos proporcionan, casi a primera vista, una visión clara y frontal de las edificaciones y su efecto paisajístico, una vez «incrustadas» aquéllas en la ladera Sur del Monte Picota, así como del entorno en el que aquéllas se ubican». La Sentencia se pregunta luego si la zona tiene valores paisajísticos a proteger y llega a la conclusión de que sí, no sólo por el informe de la Comisión Regional de Urbanismo sino también por actos propios previos de la promotora inmobiliaria que realizó «una cumplida

referencia a dichos valores en su Informe de Impacto Ambiental, así como a las medidas correctoras para amortiguar los mismos». El paso siguiente en la bien trabada argumentación de la Sala consistió en analizar los impactos paisajísticos que a consecuencia de la actuación urbanística se producen y a qué elementos del paraje afectan. A este propósito la Sentencia señala que desde varios lugares el impacto es patente (y cita, entre otros, la propia autovía), lo que da idea de la amplitud de la actuación «perceptible visualmente hasta desde 5 km. de distancia». Pero, además, hay un impacto aún mayor, que es la alteración de la topografía del Monte Picota como consecuencia de la actuación urbanizadora. Y cita a uno de los peritos arquitectos que resaltó en su momento que «encajar 400 viviendas en la ladera del monte lo es a costa de realizar desmontes y taludes escalonados, generándose desniveles de hasta 16 metros (...), solución arquitectónica que exige grandes movimientos de tierras que alteran el perfil de la pendiente, con utilización generalizada de muros de contención de tierras y taludes casi verticales con una altura muy superior a 1 metro». La Sala concluye con una expresión que es la que reprodujo luego la prensa: «Permítasenos decir, en términos coloquiales, –concluye– que la actuación urbanística prevista ha supuesto una «dentellada» al Monte Picota, situando en un semicírculo de la ladera Sur de 21,6 hectáreas un más que apreciable número de viviendas, para cuya ubicación se han realizado las actuaciones forzadas descritas en los anteriores fundamentos que, amén de su aspecto estético, que la Sala lógicamente no entrará a valorar, han desfigurado completamente el monte, sin que tal resultado vaya a paliarse a través de las medidas correctoras previstas».

En suma, como señala el FJ 39 de esta larga e importante Sentencia:

«A modo de recapitulación debemos concluir que es la ruptura de la armonía del paisaje, en un entorno natural rural precisado de protección sobre el que las actuaciones urbanísticas precedentes no han hecho sino contribuir a su progresiva degradación, la que en definitiva sustenta la anulación del Plan Parcial del Sector 2 de Piélagos, por su clara vulneración del art. 34 de la Ley 2/2001, del Suelo de Cantabria, la cual se ha apreciado por esta Sala partiendo de pruebas objetivas, periciales y documentales, huyendo de peligrosos subjetivismos y consideraciones estéticas opinables.

»La agresiva modificación de la topografía del Monte Picota, que forma parte del entorno paisajístico de los Montes de Liencres, y las exageradas y forzadas soluciones arquitectónicas previstas para poder implantar en aquél 395 viviendas no hacen sino quebrar una vez más el paisaje rural existente antes de la aprobación del Plan Parcial, convirtiendo el Sector 2 en un suelo netamente urbano, propósito ínsito en la clasificación de una parcela como urbanizable delimitada, pero al que se llega tras una actuación traumática sobre aquella donde aquél se ubica lo que produce un importante e incontrovertido impacto paisajístico que nos obliga a rechazar la actuación urbanística en las en las condiciones y con las características previstas por el Plan Parcial».

La Sentencia es importante, como he dicho, porque se cuida mucho de excluir el subjetivismo y no basarse en «los aspectos estéticos, que la Sala lógicamente no entrará a valorar». También es importante el último fundamento citado por cuanto un argumento, aparentemente sólido, en contra de la Sentencia podría ser el de

decir que si el terreno estaba bien clasificado como suelo urbanizable el destino final del mismo era lógicamente el de convertirse en suelo urbano y, en consecuencia, edificado, lo que podría pensarse que excluía la utilización de la norma de aplicación directa presente en el art. 34 de la Ley 2/2001 y, antes, en el art. 138 de la Ley del Suelo estatal de 1992. Pero la Sala cubre bien ese flanco al decir que si bien el propósito de la clasificación de un terreno como suelo urbanizable es que devenga suelo urbano a ello se llega «tras una actuación traumática» que produce «un importante e incontrovertido impacto paisajístico».

Pero el asunto no ha terminado. Por una parte porque la Sala del TSJ ha admitido a trámite el recurso de casación ante el TS. Pero, además, porque está pendiente otro recurso interpuesto por el propio Gobierno de Cantabria contra el mismo Plan Parcial. Y penden asimismo varios recursos contra los actos de concesión de licencias basadas en el Plan Parcial ahora anulado.

En cuanto al recurso del Gobierno está aún pendiente de resolución, pero se han dictado autos de suspensión. Inicialmente la suspensión fue denegada, pero se otorgó una vez conocida la Sentencia a la que me acabo de referir mediante Auto de 20 de junio 2007, aunque otro auto posterior, de 22 de noviembre, lo ha matizado permitiendo obras de conservación y mantenimiento de lo ya edificado.

En los recursos contra las licencias se plantean, sin embargo, cuestiones procesales de interés. La recurrente en el Juzgado es la misma asociación ecologista que recurrió en la Sala el Plan Parcial. El demandado principal es el Ayuntamiento que concedió las licencias. Pero –y aquí está lo problemático o peculiar– también se ha personado la Comunidad Autónoma que –recuérdese– es la recurrente del recurso que pende sobre el Plan Parcial en que se basan las licencias otorgadas. La presencia de la Comunidad como codemandada en este segundo tipo de recursos no se entendería (porque en definitiva piensa que el Plan Parcial es ilegal, ya que lo recurrió, y, por ende, también deberían serlo las licencias otorgadas a su amparo) si no fuera porque en el recurso las pretensiones del recurrente no se limitan a la nulidad de las licencias, sino que pretenden también la nulidad del Plan General (que en la Sentencia antes citada de 29 de marzo se salva) por la presuntamente incorrecta clasificación del suelo sobre el que operó el Plan Parcial (anulado) y las licencias (recurridas). Y como en el procedimiento de aprobación del Plan General sí intervino la Comunidad de ahí el interés en personarse en defensa, justamente y solamente, del Plan General. Pero nada más que el Plan General (porque el Plan Parcial lo tiene recurrido).

Y es en este punto cuando aparece una cuestión procesal interesante. La Comunidad solicitó la suspensión cautelar de las licencias, en abril de 2007, esto es, cuando ya se había dictado la Sentencia que anula el Plan. O sea, no quería que siguieran adelante las construcciones seguramente para evitar que se consolidaran daños y por si luego era declarada patrimonialmente responsable, como ha venido haciendo una cierta y cuestionada jurisprudencia a la que ya me referí con algún detalle en el *Informe* de 2006. El Juzgado denegó la solicitud considerando que un codemandado no está legitimado y se trataría de un fraude procesal. El Auto en el que se deniega la legitimación destaca que en la contestación a la demanda la Comunidad se limita a defender el Plan General, pero que al pedir una medida cautelar relativa a las licencias (que se suspendan) cambia la posición

procesal y actúa más propiamente como coadyuvante de la actora, subvirtiendo las reglas del proceso e incurriendo en un fraude procesal.

El tema es interesante y, desde luego, una inicial interpretación restrictiva no puede basarse en la literalidad del precepto dado que el art. 129 LJ habla de que los «interesados» (y no los recurrentes) podrán pedir la adopción de una medida cautelar. ¿En el concepto de «interesados» cabe incluir al demandado o a algunos de los varios demandados?. Quizá sí. Lo normal será lo contrario, esto es, que quien pida la medida cautelar sea el demandante, porque lo normal también es que se recurran actos que gozan de los privilegios administrativos que la Administración, justamente, defiende. La doctrina que se ha enfrentado con el precepto o no se plantea el problema (la mayoría de los comentaristas) o simplemente dice que el que las pide debe estar investido de un interés apto «para constituirse en parte procesal» (así, en los *Comentarios de la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa de 1998*, realizados por un conjunto de abogados del Estado, Aranzadi, 3ª, 2007, p.1101) o que debe ser parte, «y, por lo general, demandante» (J. González Pérez, *Comentarios de la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa de 1998*, 3ª, 1998, p. 2029). Más arriesgada es la postura de Susana de SIERRA (*Tutela cautelar contencioso-administrativa y Derecho europeo*, 2004, p. 209) quien, aludiendo al Derecho europeo y recordando que algunos autores sostienen la posición quizá más ortodoxa de que la suspensión sólo la puede pedir quien impugna, en tanto el resto de las medidas cautelares pueden ser solicitadas por cualquiera de las partes, añade: «Cabe preguntarse qué sucede con los terceros interesados que puedan ver peligrados sus derechos en el proceso y cuya protección sólo pueda venir dada por la suspensión del acto impugnado. En este caso, la tutela judicial efectiva parece exigir una extensión de la legitimación para solicitar la suspensión a todos los afectados por el proceso y no sólo a quien interpuso el recurso».

La posibilidad de ampliar el ámbito subjetivo de las medidas cautelares a algunos demandados no resulta, así, irrazonable. Y es que lo normal es pensar que resulta incongruente que quien defiende su acto pida al mismo tiempo su suspensión. Pero no es el caso. Porque puede haber varios codemandados con intereses contrapuestos entre sí o defendiendo el acto por razones de instrumentalidad pero sin interés alguno en que, durante el tiempo que dure el proceso, el acto sea eficaz. Y si parece más claro que cualquier parte, incluida la demandada, puede pedir medidas cautelares que no sean la suspensión, dado el tenor de la Ley, que no limita, no veo por qué haya de excluirse *a limine* dicha posibilidad. Siempre que quede claro la razón de la solicitud, esto es, como quiere la Ley, el verdadero interés subyacente. La tutela judicial no sufre. Al contrario. Y no se cierra la puerta a una posibilidad que, aunque excepcional y remota, no es del todo descartable. En todo caso, se trata de una cuestión abierta en la que ya no me puedo detener más, pero que surge a raíz de la problemática de la realidad de donde nacen siempre los problemas y, a veces, las soluciones.

C) Importante es también la STSJ de Cantabria de 17 de enero de 2008 que anula las Normas Urbanísticas Regionales, aprobadas por Decreto 57/2006, de 25 de mayo, por falta de evaluación ambiental. Pero, aunque conocida la Sentencia en el momento de redactar estas páginas, se trata de una resolución que está ya fuera del año aquí considerado.

Final

Como habrá podido verse, el año 2007 se parece bastante al 2006 en una candencia que empieza ya a ser habitual. Ha habido elecciones, ha cambiado ligeramente el Parlamento, ha repetido el mismo Gobierno de coalición que ha ofrecido nuevos compromisos: la aprobación del Plan de Ordenación Territorial, mayor atención a la industria, acabar las infraestructuras de comunicaciones (aunque en su mayoría dependen de inversiones del Estado), insistir en la innovación... Proclamas electorales que se plasmarán en normas y actividad inversora cada vez menos destacable por lo problemático, pero cada vez más real. Por eso, para no repetirme, me remito a las palabras finales del *Informe 2006*, donde aludía a esa cotidiana realidad que es la que justifica, a la postre, la autonomía como instrumento y técnica de identificación y resolución de los problemas reales.

Un panorama de normalidad que, aunque con dificultades, a veces con retrasos, siempre con el descontento de los siempre descontentos, va cubriendo etapas en un viaje que no va a ningún sitio pero que debe hacer más fácil el viaje personal y vital de los ciudadanos. Esos viajes –ahora en términos no metafóricos– se han visto facilitados por tres hechos de primer orden: la finalización de las obras de la autovía de la meseta a su paso por Cantabria, la reducción en algo más de una hora del trayecto en tren a Madrid (con motivo de la utilización de nuevas unidades y, sobre todo, la utilización de la vía Ave desde Valladolid) y la ampliación de vuelos en un aeropuerto que ha pasado de tener apenas 4 diarios a más de 25.

En este contexto no extraña que, a diferencia de lo que ha sucedido y sucede en otras comunidades autónomas, el tema de la reforma estatutaria no se haya planteado en serio como una cuestión prioritaria. Se empieza a hablar, pero da la impresión de que, salvo algunas minorías, nadie tiene realmente prisa. Aunque es previsible que acabe planteándose en esta legislatura. Pero quizá más «porque toca» que porque haya una auténtica necesidad o se sepa realmente qué se quiere hacer que no se pueda.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición del Parlamento por Grupos Parlamentarios

Total diputados: 39

Grupo Parlamentario Popular:17

Grupo Parlamentario Regionalistas:12

Grupo Parlamentario Socialista:10

Cambios de Grupo Parlamentario

No ha habido.

Estructura del Gobierno

Presidente: D. Miguel Ángel Revilla Roiz

Vicepresidenta: Dña. Dolores Gorostiaga Saiz

Número de Consejerías: 10

Consejería de Empleo y Bienestar Social: Dña. Dolores Gorostiaga Saiz

Consejería de Presidencia y Justicia: D. José Vicente Mediavilla Cabo

Consejería de Industria y Desarrollo Tecnológico: D. Javier del Olmo Ilarza

Consejería de Obras Públicas, Ordenación del Territorio, Vivienda y Urbanismo: D. José María Mazón Ramos

Consejería de Desarrollo Rural, Ganadería, Pesca y Biodiversidad: D. Jesús Miguel Oria Díaz

Consejería de Economía y Hacienda: D. Ángel Agudo San Emeterio

Consejería de Medio Ambiente: D. Francisco Martín Gallego

Consejería de Cultura, Turismo y Deporte: D. Francisco Javier López Marciano

Consejería de Educación: Dña. Rosa Eva Díez Tezanos

Consejería de Sanidad: D. Luis María Truan Silva

Tipo de Gobierno

De coalición, apoyado por los grupos parlamentarios regionalista y socialista. Corresponden al partido regionalista la Presidencia y 4 Consejerías: Presidencia y Justicia; Obras Públicas, Ordenación del Territorio, Vivienda y Urbanismo; Desarrollo Rural, Ganadería, Pesca y Biodiversidad; Cultura, Turismo y Deporte. Y al partido socialista la Vicepresidencia y 6 Consejerías: Empleo y Bienestar Social; Industria y Desarrollo Tecnológico; Economía y Hacienda; Medio Ambiente; Educación; Sanidad.

Cambios de Gobierno

Nuevo Gobierno tras las elecciones del 27 de mayo de 2007, si bien los cambios no afectan al reparto de Consejerías entre los Partidos del Gobierno, sino que cambia la estructura de algunas Consejerías (Presidencia y Justicia; Obras Públicas, Ordenación del Territorio, Vivienda y Urbanismo; Desarrollo Rural, Ganadería, Pesca y Biodiversidad; Empleo y Bienestar Social; Industria y Desarrollo Tecnológico) y entran a formar parte del Gobierno como Consejeros tres personas que no lo eran antes (D. Javier del Olmo Ilarza, D. Francisco Martín Gallego y D. Luis María Truan Silva).

Investiduras y mociones de censura

Investidura de D. Miguel Ángel Revilla Roiz como Presidente del Gobierno de Cantabria después de las elecciones celebradas el 27 de mayo de 2007. No ha habido mociones de censura.

Reuniones, debates y actividad parlamentaria

Reuniones del Pleno: 9 en el tramo correspondiente a la VI Legislatura y 21 en el de la VII Legislatura.

Reuniones de la Mesa: 20 en el tramo correspondiente a la VI Legislatura y 38 en el de la VII Legislatura.

Reuniones de la Comisión de Gobierno: 15 en el tramo correspondiente a la VI Legislatura y 19 en el de la VII Legislatura.

Reuniones de la Junta de Portavoces: 11 en el tramo correspondiente a la VI Legislatura y 19 en el de la VII Legislatura.

Proposiciones no de Ley: 2 aprobadas en el tramo correspondiente a la VI Legislatura y 2 aprobadas en el tramo correspondiente a la VII Legislatura.

Preguntas con respuesta escrita: 1.640

Solicitudes de documentación al Gobierno: 1.243

Declaraciones Institucionales: 2

Reforma del Reglamento del Parlamento

Sí, aprobada el 26 de marzo de 2007

Consideraciones generales

El transcurso del año 2007 ha estado marcado por dos acontecimientos destacables: el proceso electoral que finaliza en la jornada del 27 de mayo, en la que se celebran las elecciones autonómicas y municipales, por un lado, y la reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, que culmina con la aprobación de la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, por otro. El primero ha permitido al Partido Popular retener el apoyo que le vienen dando desde hace años los ciudadanos de la Comunidad, al revalidar la mayoría absoluta en las elecciones autonómicas y mantener la confianza de la mayor parte de los votantes en las elecciones municipales. El segundo ha puesto de manifiesto la voluntad de los dos grandes partidos políticos, el Partido Popular y el PSCL-PSOE, de llegar a acuerdos en el principal asunto de reformar la norma institucional básica de la Comunidad, superando, incluso, algunos momentos en que esa voluntad llegó a apuntar algún desfallecimiento, como quedó reflejado en el *Informe de Comunidades Autónomas 2006* y aparece anotado en estas mismas páginas con referencia a lo sucedido en el período de presentación de enmiendas en el Congreso de los Diputados, ya en el año 2007. Pero junto a estos dos acontecimientos –elecciones y reforma estatutaria– que no son sino expresiones de la normalidad democrática y del funcionamiento de las instituciones, antes de dar cuenta de otras cuestiones llamadas a integrar los rasgos generales con los que comienza esta crónica, hay que dejar constancia de la muerte de los guardias civiles Raúl Centeno Bayón y Fernando Trapero Blázquez, presuntamente a manos de ETA, ambos muy unidos por razones familiares a Castilla y León.

Exceptuados los dos acontecimientos a que se ha hecho referencia, el año 2007, pese a que en él se produce el fin de una legislatura y el comienzo de otra en el Gobierno de la Comunidad y de las entidades locales, se puede afirmar que está marcado por la continuidad, a lo que contribuye la identidad de actores y el papel que cada uno desempeña: el Partido Popular sigue gobernando en la Comunidad con una holgada mayoría absoluta y con un claro predominio en la Administración local; el PSCL-PSOE continúa en la oposición en Castilla y León y el Partido Socialista Obrero Español sigue al frente del gobierno de España. Consecuentemente, se sigue advirtiendo un fuerte tono reivindicativo por parte del Gobierno autonómico frente al central, a la vez que aquél se prodiga en la propuesta de acuerdos para llevar a cabo proyectos de infraestructuras con financiación conjunta, incluso, en algunos casos, correspondientes a competencias de ejercicio estatal, propuestas que no siempre han sido correspondidas por parte del Gobierno

de la Nación (autovías Segovia-Valladolid y Aranda de Duero-Soria). Con todo, las relaciones entre uno y otro ejecutivo a lo largo de 2007 han estado presididas por la normalidad. Relaciones en las que ha cabido también el mantenimiento de posiciones enfrentadas en temas concretos, como ha ocurrido con el desarrollo y aplicación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, situación en trance de ser superada a final del año, a lo que ha contribuido la aprobación de la Orden FAM/2044/2007, de 19 de diciembre, por la que se regulan provisionalmente los criterios para el cálculo de la capacidad económica, coeficiente reductor para prestaciones económicas, aportación del usuario en el coste de los servicios y régimen de las prestaciones económicas del Sistema para la Autonomía Personal y la Atención a la Dependencia en la Comunidad de Castilla y León; o la rectificación de los puntos de vista que ha venido sosteniendo el Gobierno central y que han originado duras discrepancias o, lo que es peor, el retraso en la ejecución de obras públicas, como ha sido el caso del proyecto de la presa de Castrovido (Burgos), cuya ejecución ha estado casi paralizada durante tres años para, finalmente, el Ministerio de Medio Ambiente adoptar una solución semejante a la inicialmente proyectada en la legislatura anterior; en fin, afortunadamente, se han podido apreciar unas correctas relaciones institucionales entre las Administraciones central y autonómica e, incluso, cordiales desde el punto de vista personal, como las que han trascendido a la opinión pública de los distintos encuentros que han mantenido los presidentes del Gobierno estatal y autonómico.

En otro orden de consideraciones, también merece una cierta atención el presupuesto elaborado por el Gobierno de la Comunidad para el año 2008. De él es destacable que, por vez primera, supera los 10.000 millones de euros, lo que representa un incremento sobre el del año anterior de más de 7,5%. Del montante total, las dos terceras partes se destinan a sanidad, educación y a la familia, por lo que han merecido ser calificados por el presidente de la Comunidad en el acto de presentación, como «los presupuestos más sociales de la historia». En estos y otros sectores, la inversión representa un tercio de la cuantía absoluta del presupuesto y, mirando transversalmente a las cuentas proyectadas, las políticas para hacer frente a la despoblación suman un compromiso de gasto que alcanza los 2.000 millones de euros.

Los Presupuestos Generales del Estado para el año 2008 prevén una inversión en Castilla y León superior a los 2100 millones de euros, lo que supone un incremento del 16% en relación con las cuentas del Estado del pasado 2007, pero por debajo de otras comunidades autónomas, tanto en términos absolutos como en el porcentaje de crecimiento de la inversión sobre la del ejercicio anterior, señaladamente en relación con Cataluña y Andalucía. El 30% de la cantidad anotada se destinará a la realización de obras de infraestructura ferroviaria, por lo que la inversión de otros ministerios distintos del Ministerio de Fomento se retrae de forma acusada, hasta el punto de que en provincias como Valladolid, Segovia, León y Palencia las inversiones previstas están ligadas a la llegada del Tren de Alta Velocidad, algo que, a falta de unas importantes obras de soterramiento a su paso por la ciudad, ya se ha producido en Valladolid el pasado 22 de diciembre, hecho histórico que, sin embargo, se ha visto ensombrecido, al menos en los primeros días de funcionamiento, por los frecuentes retrasos en relación con los horarios previstos.

Un año más hay que dedicar la atención que merecen en Castilla y León los datos de población y un año más hay que contabilizar un crecimiento vegetativo de la población de la Comunidad en términos negativos según los datos hechos públicos a mediados de 2007 por el Instituto Nacional de Estadística con referencia al año 2006, si bien dicho crecimiento negativo ha sido menor que en años anteriores. Según la misma fuente, no obstante la evolución positiva que viene registrando la población en los últimos años, la tasa de natalidad en Castilla y León, en el año 2006 del 7,98%, ha sido de casi tres puntos por debajo de la media nacional; y la tasa de mortalidad ha sido en ese año del 10,35%, frente a una media del 8,42%. Estos datos son la consecuencia del mayor envejecimiento de la población de Castilla y León con respecto al conjunto del país. Otros datos a tener en cuenta son los que muestra el Real Decreto 1683/2007, de 14 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 2007, según el cual, la población de la Comunidad aumentó a lo largo de 2006 en 5.397 personas (el 0,21%), alcanzando la cifra de 2.528.417, lo que supone, por un lado, el tercer menor aumento porcentual en relación con el resto de comunidades autónomas, y, por otro, que el incremento poblacional se nutre de la llegada de inmigrantes. También es un dato significativo que de las nueve provincias de la Comunidad seis hayan aumentado su población y tres (León, Zamora y Salamanca) hayan visto disminuir el número de empadronados en sus municipios, provincias, las tres citadas, que forman el oeste de la Comunidad, sobre las que, por cierto, a principios de legislatura el presidente del Gobierno promovió un ambicioso plan para el desarrollo de las mismas, cuya falta de materialización en muchos casos ha motivado la crítica por parte de la Administración de la Comunidad.

Antes de finalizar estas consideraciones generales, no se puede obviar un asunto que ha ocupado buena parte del tiempo de los responsables de algunas consejerías, también ha sido objeto de debate en las Cortes, ha llenado también muchas páginas de periódicos y tiempo de los informativos y, por supuesto, ha preocupado a muchos ciudadanos de Castilla y León. Se trata de la plaga de topillos (topillo campesino/*microtus arvalis*), declarada como tal por Orden AYG/554/2007, de 19 de febrero, que ha afectado durante meses a cerca de 300.000 hectáreas pertenecientes a más de 600 municipios, fundamentalmente en terrenos de secano, lo que ha provocado cuantiosas pérdidas económicas y temores en la población por la posible transmisión de la tularemia por estos roedores a las personas, dado que se trata de una enfermedad infecto contagiosa que afecta también a los humanos (zoonosis). La Administración autonómica y, lógicamente, por razones competenciales, la Consejería de Agricultura y Ganadería, ha tratado de atajar un problema que de forma natural no se resolvía, mediante la adopción de medidas de distinta naturaleza (aplicación de venenos autorizados, quema de rastros, limpieza de cunetas, remoción de la tierra), con objeto de controlar la población de la especie en secano e impedir su expansión en terrenos de regadío y viñedos. Llegado el otoño hay datos que parecen indicar que las medidas adoptadas han dado algún resultado, aunque seguramente no pueda tenerse la certeza absoluta de que la plaga ha sido controlada hasta la primavera y el verano próximos. Desde otra perspectiva, la Administración autonómica también ha previsto el resarcimiento de los daños –seguramente no todos– causados por la plaga; para

ello han sido aprobadas las Órdenes AYG/1191/2007, de 29 de junio, modificada por la 1471/2007, de 10 de septiembre, y 1262/2007, de 23 de julio.

Actividad normativa

Leyes

La actividad legislativa desarrollada en el año 2007 se ha visto afectada por la disolución de las Cortes en el mes de marzo a causa de la convocatoria de elecciones autonómicas, de manera que el cómputo de las leyes aprobadas a lo largo del año ha de realizarse, por un lado, hasta la disolución, en cuyo período fueron aprobadas seis leyes, y por otro, desde el inicio de la VII Legislatura, hasta el 31 de diciembre, tiempo durante el que fueron aprobadas otras cuatro leyes más. En total han sido diez, número inferior al del año 2006, en el que se contabilizó la aprobación de dieciséis leyes. Se trata de las siguientes:

– *Ley 1/2007, de 7 de marzo, de medidas de apoyo a las familias de la Comunidad de Castilla y León.* Se trata de una ley que encuentra su encaje en las competencias exclusivas que el artículo 32.1 del Estatuto de Autonomía –con anterior a la reforma aprobada mediante Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre– reconoce a la Comunidad en distintas materias que, sin duda, afectan al objeto central de la ley, que es el apoyo a las familias, tales como la asistencia social, los servicios sociales y el desarrollo comunitario, la promoción y atención de la infancia, la juventud, los mayores, en fin, la promoción de la igualdad de la mujer. Con este fundamento competencial, el contenido de la citada Ley 1/2007 pretende completar el sistema ya existente relativo a la educación, la sanidad, el empleo, la vivienda, mediante la previsión de medidas proyectadas transversalmente, cuyas destinatarias y, por tanto favorecidas, serán las familias, entendiendo por tales los grupos de convivencia de dos o más personas unidas por razón de matrimonio, parentesco, adopción, tutela o acogimiento, o bien las personas que convivan y se encuentren inscritas en algunos de los registros de uniones de hecho existentes en Castilla y León.

– *Ley 2/2007, de 7 de marzo, del estatuto jurídico del personal estatutario del servicio de salud de Castilla y León.* Dictada por el Estado la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud, la Comunidad de Castilla y León ha aprobado la Ley 2/2007 con objeto de desarrollar las bases reguladoras de la relación funcional especial del personal estatutario contenidas en la ley estatal a que se ha hecho referencia. En ella, ejerciendo las competencias que, en el momento en que fue dictada, le atribuían al legislador autonómico los artículos 32.1.1ª y 39.3 del Estatuto de Autonomía (organización, régimen y funcionamiento de las instituciones de autogobierno y establecimiento del régimen estatutario de los funcionarios públicos), se establece el régimen aplicable al personal estatutario que desempeñe sus funciones en centros e instituciones sanitarias del Servicio de Salud de Castilla y León; sin perjuicio de su aplicación también, en todo aquello que no se oponga a sus normas específicas y en la medida en que así lo prevean las disposiciones relativas a la función pública o los convenios colectivos que rigen para el personal laboral, al

personal sanitario funcionario y sanitario laboral que preste sus servicios en los centros e instituciones sanitarias del Servicio de Salud de Castilla y León.

– *Ley 3/2007, de 7 de marzo, por la que se modifica la Ley 3/1994, de 29 de marzo, de prevención, asistencia e integración social de drogodependientes de Castilla y León.* Después de más de diez años de vigencia de la Ley 3/1994, se ha detectado el incremento del consumo de bebidas alcohólicas por el colectivo de jóvenes y adolescentes, nuevas formas de uso de drogas y nuevos perfiles de consumidores en un contexto de ocio y diversión; a ello hay que añadir la aprobación por el legislador estatal de 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. Todas estas circunstancias han impulsado al legislador autonómico, habilitado por distintos títulos competenciales, como la asistencia social, servicios sociales y desarrollo comunitario, promoción de la adecuada utilización del ocio, publicidad (artículo 32.1.19ª, 18ª y 30ª, respectivamente, del Estatuto de Autonomía en la redacción anterior a la última reforma), así como por las competencias que ostenta para el desarrollo normativo y ejecución en materia de sanidad, promoción, prevención y restauración de la salud y de defensa de los consumidores y usuarios (respectivamente, reglas 1ª y 4ª del artículo 34.1 del Estatuto de Autonomía), a aprobar la Ley 3/2007, desde unas predominantes perspectivas educativa y preventiva, no tanto represiva; a la vez que se intensifican las medidas que tienden a limitar el suministro, el consumo y la publicidad de las drogas institucionalizadas.

– *Ley 4/2007, de 28 de marzo, de protección ciudadana de Castilla y León.* Sin un específico apoyo dado que ni la Constitución ni el Estatuto de Autonomía, hasta la reforma de éste operada por Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, no contemplaban la protección civil como materia sometida a reparto competencial, el legislador autonómico, con la legitimidad que le ofrece la titularidad de otras materias relativas a la seguridad, la protección de las personas, el medio ambiente y los bienes, ha aprobado la Ley 4/2007, mediante la que crea, como servicio público, un sistema de protección ciudadana constituido por un conjunto de disposiciones, procedimientos, medios y recursos que aseguren su organización y funcionamiento integrado para garantizar el derecho a la protección ciudadana de los ciudadanos de Castilla y León y del resto de personas que se encuentren en su territorio.

– *Ley 5/2007, de 28 de marzo, por la que se modifica el Texto Refundido de la Ley de cajas de ahorro de Castilla y León, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2005, de 21 de julio.* Haciendo uso del título competencial, ex artículo 32.1.33ª del Estatuto de Autonomía, aun no reformado en 2007, que atribuye a la Comunidad la competencia exclusiva en materia de «Cajas de Ahorro e instituciones de crédito cooperativo público y territorial, en el marco de la ordenación general de la economía y de acuerdo con las disposiciones que en uso de sus facultades dicte el Estado», ha sido aprobada la Ley 5/2007 con objeto de tipificar, como infracciones graves, determinadas conductas que, por cierto, tuvieron lugar durante el proceso electoral del año 2006 para la renovación parcial de los grupos incluidos en la agrupación primera prevista en los Estatutos y Reglamentos de Procedimiento Electoral de las Cajas de Ahorro domiciliadas en el territorio de Castilla

y León. En concreto, se trata de las conductas que no respeten los principios de legalidad, transparencia, publicidad, proporcionalidad o participación democrática y que, en su momento, se materializaron en la solicitud de votos de electores a cambio de una promesa de recompensa.

– *Ley 6/2007, de 28 de marzo, de aprobación del Proyecto Regional «Ciudad del Medio Ambiente».* La aprobación del mencionado proyecto regional mediante la ley de referencia tiene por objeto crear un espacio de más de 550 hectáreas en la provincia de Soria, para que se ubiquen en él instituciones de I+D+i, en especial en el campo de la preservación del medio ambiente, actividades empresariales y servicios y usos residenciales, bajo los principios de máxima integración en el entorno y la sostenibilidad del desarrollo. La Ley 6/2007, se ha dictado conforme a las previsiones de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de Castilla y León, en la que se contempla la posibilidad de que sean aprobados proyectos regionales mediante ley cuando sean de excepcional relevancia para el desarrollo social y económico de la Comunidad, consideración que ha merecido este proyecto regional, cuya aprobación ha estado marcada por la polémica con el principal partido de la oposición, de lo cual se da cuenta en el apartado de este informe relativo a la conflictividad.

– *Ley 7/2007, de 22 de octubre, de Modificación de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres de Castilla y León.* Con dicha reforma se amplía el ámbito subjetivo de quienes pueden solicitar a la Junta de Castilla y León que se persone en los procedimientos penales sobre violencia contra mujeres, permitiendo que no solo la víctima, sino sus familiares hasta el cuarto grado puedan realizar esa solicitud, con lo cual se abre el camino a que en caso de fallecimiento de la mujer puedan sus familiares pedir la personación de la Junta en el proceso correspondiente, lo que contrasta con la situación a que daba lugar el artículo 10.5 de la Ley 1/2003, antes de ser modificada, dado que solo preveía que la víctima pudiera realizar dicha solicitud, lo que determinaba que si fallecía como consecuencia de la agresión, la Junta de Castilla y León no podía personarse en el proceso penal correspondiente.

– *Ley 8/2007, de 24 de octubre, de Modificación de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de prevención ambiental de Castilla y León.* Se trata de la modificación de algunas previsiones específicas de la Ley 11/2003; señaladamente para proporcionar un proceso de adaptación de las instalaciones existentes en Castilla y León antes de la entrada en vigor de dicha ley al contenido de la misma de una forma escalonada, atendiendo a las singularidades territoriales de la Comunidad, caracterizada por la fragmentación administrativa municipal.

– *Ley 9/2007, de 27 de diciembre, de medidas financieras.* Estructurada en dos capítulos, además de algunas disposiciones finales que modifican aspectos concretos de regulaciones legales anteriores (Ley 13/2005, de 28 de diciembre, de medidas financieras; Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la hacienda y del sector público de Castilla y León; Ley 5/1999, de 8 de abril, de urbanismo de Castilla y León; y Ley 5/1987, de 7 de mayo), el primero de ellos introduce algunas modificaciones en el Texto Refundido de las Disposiciones Legales de la Comunidad de Castilla y León en materia de tributos cedidos por el Estado, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2006, de 25 de mayo, en lo relativo a la aplicación de de-

ducciones en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, así como para introducir una bonificación del 99% de la cuota derivada de las adquisiciones lucrativas *inter vivos* realizadas a favor del cónyuge, descendientes o adoptados del donante, con extensión a las uniones de hecho, lo que en la práctica supone la exoneración de este impuesto en los casos indicados. El segundo capítulo supone la modificación en cuatro aspectos de la regulación que contiene la Ley 12/ 2001, de 20 de diciembre, de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad de Castilla y León.

– *Ley 10/2007, de 27 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad para 2008.*

Normas reglamentarias

Como en años precedentes, en 2007 ha sido aprobado un abultado número de normas de rango reglamentario, siendo apreciable un *continuum* a lo largo del año, sin que el final de una legislatura y el inicio de otra hayan tenido repercusión alguna en el ritmo de producción normativa de rango inferior a ley. Teniendo en cuenta las materias y los títulos competenciales de que ha hecho uso el ejecutivo, con referencia a la numeración que contenía el Estatuto de Autonomía con anterioridad a la reforma llevada a cabo mediante la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, debido a las fechas en que fueron aprobadas la mayor parte de las normas reglamentarias que se citan, es posible hacer la siguiente clasificación:

– En materia educativa –artículo 35.1 del Estatuto de Autonomía–, el Consejo de Gobierno ha aprobado varias normas, siendo destacables el Decreto 51/2007, de 17 de mayo, por el que se regulan los derechos y deberes de los alumnos y la participación y los compromisos de las familias en el proceso educativo, y se establecen las normas de convivencia y disciplina en los centros educativos de Castilla y León; también ha sido modificado el Decreto 17/2005, de 10 de febrero, por el que se regula la admisión del alumnado en centros docentes sostenidos con fondos públicos de la Comunidad de Castilla y León. Con rango inferior han sido dictadas diversas órdenes, señaladamente, la Orden EDU/283/2007, de 19 de febrero, por la que se constituyen el centro de recursos de educación intercultural, el equipo de atención al alumnado con superdotación intelectual y tres equipos de atención al alumnado con trastornos de conducta; y las Órdenes EDU/1951/2007, de 29 de noviembre, por la que se regula la evaluación en la educación primaria de Comunidad de Castilla y León, y EDU/1952/2007, de 29 de noviembre, por la que se regula la evaluación en educación secundaria obligatoria en la Comunidad de Castilla y León. Al igual que en años anteriores, también en 2007, el Gobierno autonómico ha aprobado numerosos decretos de establecimiento de currículos de enseñanza no universitaria; se trata de los Decretos 40, 41, 52, 58, 59, 60, 61 y 62, mediante los que se establecen los currículos correspondientes a los siguientes estudios: Educación Primaria; las especialidades de conservación y restauración de arqueología y de conservación y restauración de pintura de las enseñanzas de conservación y restauración de bienes culturales; Educación Secundaria Obligatoria; Ciclo Formativo de Grado Superior de Artes Plásticas y Diseño de Fotografía Artística, perteneciente a la familia profesional de Diseño Gráfico; los niveles básicos e intermedio de las enseñanzas de régimen

especial de los idiomas alemán, chino, español para extranjeros, euskera, francés, gallego, inglés, italiano, portugués y ruso; enseñanzas elementales y profesionales de música; especialidades de Diseño Gráfico y de Diseño de Interiores de los estudios superiores de Diseño; y enseñanzas elementales y profesionales de danza.

– En el ejercicio de competencias en materia de sanidad; por tanto con base en los competencias autonómicas *ex* artículo 34.1.1ª del Estatuto de Autonomía, han sido aprobados los Decretos 30/2007, de 22 de marzo, por el que se regula el documento de instrucciones previas en el ámbito sanitario y se crea el Registro de Instrucciones Previas de Castilla y León; el 81/2007, de 19 de julio, por el que se modifica el Decreto 287/2001, de 13 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León; el 118/2007, de 29 de noviembre, por el que se desarrolla la ordenación del Sistema Sanitario de Castilla y León; y el 121/2007, de 20 de diciembre, por el que se regula el ejercicio del derecho a la segunda opinión médica. También en esta materia ha sido dictada la Orden SAN/2188/2006, de 27 de diciembre, por la que se regula el Sistema de Enfermedades de Declaración Obligatoria de Castilla y León (BOCyL, nº 5, de 8 de enero de 2007).

– En materia de medio ambiente y de protección de los espacios naturales, de competencia autonómica conforme, respectivamente, a las reglas 5ª y 9ª del artículo 34 del Estatuto de Autonomía, deben ser anotadas las siguientes normas: el Decreto 4/2007, de 18 de enero, por el que se establece un distintivo de procedencia de determinados servicios y productos de las zonas de influencia socioeconómica de los espacios protegidos de Castilla y León; el Decreto 54/2007, de 24 de mayo, por el que se regula la comercialización de los materiales forestales de reproducción en la Comunidad de Castilla y León; el Decreto 63/2007, de 14 de junio, por el que se crean el Catálogo de Flora Protegida de Castilla y León y la figura de Protección denominada Microreserva de Flora; el Decreto 107/2007, de 8 de noviembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Espacio Natural del Plan Alto Ebro y Rubrón (Burgos); el Decreto 108/2007, de 8 de noviembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del área de Miranda del Castañar declarada como Parque Natural de las Batuecas-Sierra de Francia (Salamanca); el Decreto 109/2007, de 8 de noviembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de San Martín del Castañar (Salamanca); el Decreto 111/2007, de 15 de noviembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de «Lagunas Glaciales de Neila» (Burgos); y el Decreto 112/2007, de 15 de noviembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de «Acebal de Garagüeta» (Soria).

– En materia de ordenación territorial, de titularidad autonómica –artículo 32.1.2ª del Estatuto de Autonomía–, además de la Ley 6/2007, ya considerada en otros lugares de esta crónica, que también aprueba un instrumento regulado en la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación Territorial de Castilla y León, han sido dictados dos decretos de aprobación de sendos instrumentos conforme a lo previsto en la ley citada de 1998. Son el Decreto 38/2007, de 3 de mayo, por el que se aprueba el Proyecto Regional para la implantación de un Complejo Agroalimentario y Planta de Cogeneración de Energía de Fuenteroble de Salva-

tierra (Salamanca), y el Decreto 110/2007, de 8 de noviembre, por el que se aprueba el Plan Regional de Ámbito Territorial del Complejo de Actividades Económicas Burgos-Riopico.

– En materia de casinos, juegos y apuestas, de competencia exclusiva autonómica, a excepción de loterías y apuestas del Estado, según dispone el artículo 32.1.23ª del Estatuto de Autonomía con anterioridad a la última reforma, han sido dictados los Decretos 7/2007, de 25 de enero, por el que se regula la actividad publicitaria y promocional del juego y de las apuestas en Castilla y León; y el Decreto 94/2007, de 27 de septiembre, por el que se modifica el Decreto 12/2005, de 3 de febrero, y el Reglamento regulador de las máquinas de juego y de los salones recreativos y de juego de la Comunidad de Castilla y León, que en él se aprueba. Como las normas citadas, también promovida por la Consejería de Interior y Justicia, aunque relativa a otro título competencial (coordinación de las policías locales, artículo 33.3 del Estatuto de Autonomía), ha sido dictado el Decreto 104/2007, de 18 de octubre, por el que se regula la uniformidad de los Cuerpos de Policía de Castilla y León.

– Promovidas por la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades y, por tanto, relativas a materias de su competencia, han sido aprobadas las siguientes normas: El Decreto 82/2007, de 19 de julio, de modificación del Decreto 2/1998, de 8 de enero, por el que se aprueba el Reglamento General de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León. Con base en las competencias que ostenta la Comunidad en materia de asistencia social, servicios sociales y desarrollo comunitario (artículo 32.1.19ª del Estatuto de Autonomía), ha sido dictado el Decreto 50/2007, de 17 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Desarrollo de la Ley 1/2006, de 6 de abril, de Mediación Familiar de Castilla y León, desarrollado por la Orden FAM/1495/2007, de 14 de septiembre, por la que se desarrolla el Reglamento de la Ley de Mediación Familiar respecto a la Mediación Gratuita. En cumplimiento del mandato impuesto por el artículo 8.2 del Estatuto de Autonomía, en la línea de lo establecido por el artículo 9.2 de la Constitución (la promoción de las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas), ha sido aprobado el IV Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres en Castilla y León, mediante el Decreto 1/2007, de 12 de enero; en esa misma fecha, también ha sido aprobado el II Plan contra la Violencia de Género en Castilla y León, mediante Decreto 2/2007, de 12 de mayo; y, posteriormente, ha sido dictado el Decreto 116/2007, de 29 de noviembre, por el que se regula el ejercicio de acciones judiciales por parte de la Administración de la Comunidad de Castilla y León en los procesos penales por violencia contra las mujeres. También hay que dar cuenta de dos importantes órdenes dictadas también por la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades para la aplicación en la Comunidad de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia; se trata de la Orden FAM/824/2007, de 30 de abril, por la que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia; y de la Orden FAM/2044/2007, de 19 de diciembre, por la que se regulan provisionalmente los criterios para el cálculo de la capacidad económica, coeficiente reductor para prestaciones económicas, aportación del usuario en el coste de los servicios y régimen de las prestaciones eco-

nómicas del Sistema para la Autonomía Personal y la Atención a la Dependencia en la Comunidad de Castilla y León, norma esta última con la que se da un paso adelante para la puesta en marcha del sistema asistencial en la Comunidad. Por último, debemos anotar que, igualmente promovido por la misma consejería, ha sido aprobado el Decreto 115/2007, de 22 de noviembre, por el que se regulan las características y ubicación de los carteles informativos sobre limitaciones de la venta y consumo de bebidas alcohólicas previstos en la Ley 3/1994, de 29 de marzo, de prevención, asistencia e integración social de drogodependientes de Castilla y León, en la redacción dada por la Ley 3/2007, de 7 de marzo.

– En materia de patrimonio histórico, artístico, monumental, arqueológico y científico, cuyas competencias ostenta la Comunidad Autónoma en los términos dispuestos por el artículo 32.1.12ª del Estatuto de Autonomía hasta la reciente reforma de 2007, ha sido dictado el Decreto 37/2007, de 19 de abril, por el que se aprueba el Reglamento para la protección del Patrimonio Cultural de Castilla y León, de desarrollo de la Ley 12/2002, de 11 de julio, de Patrimonio Cultural de Castilla y León. Es de interés también hacer referencia a dos normas promovidas por la Consejería de Cultura y Turismo durante el año 2007; son el Decreto 96/2007, de 27 de septiembre, por el que se regula la ordenación de las empresas de turismo activo de la Comunidad de Castilla y León, y la Orden CYT/1865/2007, de 15 de noviembre, por la que se desarrolla el Decreto citado.

A propuesta de la Consejería de Fomento, y haciendo uso del apoderamiento efectuado por la Ley 15/2002, de 28 de noviembre, de Transporte Urbano y Metropolitano de Castilla y León, ha sido aprobado el Decreto 16/2007, de 22 de febrero, por el que se regula el establecimiento, organización y funcionamiento de las infraestructuras complementarias del transporte de mercancías y de la logística «Enclaves CyLoG».

Con apoyo en la competencia atribuida a la Comunidad por el artículo 32.1.22ª del Estatuto de Autonomía para la ordenación de la hacienda de Castilla y León, se han dictado el Decreto 84/2007, de 26 de julio, por el que se regula la gestión de los créditos presupuestarios del ejercicio 2007 afectados por la reestructuración de consejerías; y el Decreto 117/2007, de 29 de noviembre, por el que se regulan los anticipos de caja fija y los pagos a justificar.

– En materia de artesanía, para lo que la Comunidad Autónoma es competente según lo previsto en el artículo 32.1.11ª del Estatuto de Autonomía con anterioridad a la modificación de 2007, han sido dictados el Decreto 53/2007, de 24 de mayo, por el que se regula la artesanía alimentaria en Castilla y León, y la Orden EYE/1665/2007, de 25 de septiembre, de desarrollo del Decreto 74/2006, de 19 de octubre, por el que se regula la artesanía en Castilla y León.

– La Consejería de Economía y Empleo, además del último Decreto citado, también ha promovido la aprobación de otros tres relativos a diferentes materias. Concretamente se trata de los siguientes: el Decreto 23/2007, de 8 de marzo, por el que se aprueba el reglamento general de la agencia de inversiones y de servicios de Castilla y León; el Decreto 29/2007, de 22 de marzo, por el que se regula la Comisión de Precios de Castilla y León y el procedimiento de aprobación de precios autorizados, dictado en ejercicio de las competencias autonómicas en

materia de comercio interior (artículo 32.1.1ª del Estatuto de Autonomía), y el Decreto 34/2007, de 12 de abril, por el que se regula el procedimiento de calificación de las empresas de inserción laboral y se crea su registro administrativo, dictado con fundamento en el artículo 32.1.19ª del Estatuto, también antes de la reforma de 2007, que otorga competencias a la Comunidad Autónoma de Castilla y León en materia de prevención, atención e inserción social de los colectivos afectados por la discapacidad o la exclusión social.

– Para el fomento del desarrollo económico, competencia atribuida a la Comunidad por el artículo 32.1.21ª del Estatuto de Autonomía, ha sido dictado, a propuesta de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, el Decreto 25/2007, de 15 de marzo, por el que se regulan las ayudas regionales a la inversión en la Comunidad de Castilla y León en aplicación del Reglamento (CE) 1628/2006.

Organización

En el inicio de la VII Legislatura se ha producido una importante reestructuración de las consejerías existentes en la legislatura anterior. En efecto, por Decreto 2/2007, de 2 de julio, el presidente, haciendo uso de las competencias que le atribuyen los artículos 7.12 y 45.1 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de Castilla y León, dispuso la organización departamental de la Administración de la Comunidad Autónoma en doce consejerías, frente a las diez que operaban con anterioridad. Es decir, se mantienen las ya existentes y se crean dos nuevas: la Consejería de Administración Autonómica y la Consejería de Interior y Justicia.

Como consecuencia de la creación de estas dos consejerías y de algunas otras previsiones contempladas en el mencionado decreto, la distribución de competencias entre la totalidad de las consejerías también sufre importantes alteraciones. Así, partiendo de que cada una de las existentes con anterioridad, en principio, mantiene las que tenía atribuidas hasta ahora, así como la adscripción de los entes de la Administración institucional vinculados a ellas, la aprobación del citado Decreto 2/2007, ha supuesto que a la Consejería de Presidencia –antes de Presidencia y Administración Territorial– le correspondan además las competencias en materia de Secretariado de la Junta, relaciones con las Cortes, comunicación e identidad institucional, hasta ahora funcionalmente dependientes de la Vicepresidencia Primera de la Junta de Castilla y León; así como las de asistencia jurídica, Boletín Oficial de Castilla y León; relaciones institucionales y acción exterior, hasta ese momento atribuidas a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial. A la nueva Consejería de Administración Autonómica le son atribuidas las competencias que hasta dicha reestructuración tenía atribuidas la Consejería de Presidencia y Administración Territorial en materia de función pública, calidad de los servicios y atención al ciudadano, inspección de los servicios y prevención de Riesgos Laborales; y, además, le corresponden las competencias en materia de informática y Red Corporativa, que hasta ese momento venía desempeñando la Consejería de Fomento. A la otra Consejería creada *ex novo*, la de Interior y Justicia, le corresponden una parte de las que venía gestio-

nando la Consejería de Presidencia y Administración Territorial; concretamente, en materia de protección ciudadana, seguridad pública, juegos, espectáculos y establecimientos públicos, asociaciones, fundaciones y colegios profesionales, Administración local, emigración e inmigración y justicia; también se hace cargo de las competencias en materia de consumo, atribuidas hasta entonces a la Consejería de Sanidad, y en materia de Cooperación al Desarrollo, que venía gestionando la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades. Finalmente, la Consejería de Medio Ambiente incorpora las competencias en materia de Ordenación del Territorio, gestionadas hasta ese momento por la Consejería de Fomento.

Todas las Consejerías en que, como consecuencia del citado Decreto 2/2007, se organiza la Administración autonómica, fueron dotadas de las correspondientes estructuras orgánicas mediante los siguientes: Decreto 68/2007 (Consejería de Presidencia); Decreto 69/2007 (Consejería de Administración Autonómica); Decreto 70/2007 (Consejería de Interior y Justicia), modificado por Decreto 106/2007, de 8 de noviembre; Decreto 71/2007 (Consejería de Hacienda); Decreto 72/2007 (Consejería de Economía y Empleo); Decreto 73/2007 (Consejería de Fomento); Decreto 74/2007 (Consejería de Agricultura y Ganadería); Decreto 75/2007 (Consejería de Medio Ambiente); Decreto 76/2007 (Consejería de Educación); Decreto 77/2007 (Consejería de Cultura y Turismo); Decreto 80/2007 (Consejería de Sanidad).

La Ley 3/2001, del Gobierno y de la Administración de Castilla y León también habilita al presidente para crear, en el ámbito de los distintos departamentos, viceconsejerías con objeto de que atiendan a un sector específico de cada uno de ellos. Sobre esta base, el presidente ha dictado el Decreto 3/2007, de 11 de julio, de creación de las Viceconsejerías de Desarrollo Rural, adscrita a la Consejería de Agricultura y Ganadería; Desarrollo Sostenible, adscrita a la Consejería de Medio Ambiente; Educación Escolar, adscrita a la Consejería de Educación; y Cultura, adscrita a la Consejería de Cultura y Turismo. Por Decreto 67/2007, de 12 de julio, se ha dotado de nueva regulación al Gabinete del presidente; centro directivo funcionalmente dependiente del presidente de la Junta y adscripción orgánica y presupuestaria a la Consejería de Presidencia, con funciones de asesoramiento y apoyo al presidente de la Junta de Castilla y León, que actúa bajo la responsabilidad del Director del Gabinete, dotado de rango de Viceconsejero.

Las dos comisiones delegadas existentes han sido objeto de modificación una vez efectuada la reestructuración de consejerías de que ya se ha dado cuenta mediante el Decreto 85/2007, de 23 de agosto, referido a la Comisión Delegada de Política Territorial y Desarrollo Rural, y el Decreto 86/2007, de 23 de agosto, atinente a la Comisión Delegada para Asuntos Económicos.

De las reformas organizativas que ha traído el inicio de la VII Legislatura es igualmente reseñable la dispuesta por el Decreto 101/2007, de 18 de octubre, por el que se crea y regula la Comisión General de Coordinación Territorial, órgano que, bajo la Presidencia del consejero de Presidencia, reúne a los secretarios generales de todas las Consejerías y a los delegados territoriales de la Junta de Castilla y León en todas las provincias, por lo que, como fácilmente resulta deducible de la composición del órgano, sus funciones giran en torno a la coordinación de la acción de la Administración autonómica periférica, cuya responsabilidad

corresponde a los delegados territoriales, con los secretarios generales, en cuanto órganos directivos centrales. La Comisión de Secretarios Generales, órgano regulado por Decreto 1/2004, de 8 de enero, se ha visto afectada por el Decreto 65/2007, de 5 de julio, de modificación del anteriormente citado, con objeto de incorporar, en calidad de presidente del órgano, al consejero de Presidencia.

También durante el año 2007, además de las modificaciones organizativas enunciadas, todas ellas realizadas a partir de la reestructuración de consejerías, se han llevado a cabo algunas otras similares a las habidas en años anteriores del tipo de creación de órganos (Decreto 64/2007, de 14 de junio, por el que se crea la Comisión para la participación de la Comunidad de Castilla y León en la Exposición Internacional Zaragoza 2008, modificado por el posterior Decreto 105/2007, de 31 de octubre; Decreto 90/2007, de 13 de septiembre, por el que se regula el Consejo de Transportes de Castilla y León y los Consejos Territoriales de Transportes; Decreto 92/2007, de 20 de septiembre, por el que se crea el Comisionado para la Lengua Española; y Decreto 91/2007, de 20 de septiembre, por el que se crea el Comisionado para la Ciencia y la Tecnología), creación y regulación de registros (Decreto 3/2007, de 3 de mayo, por el que se crea el Registro de Instalaciones Emisoras de Compuestos Orgánicos Volátiles –COV’S– de la Comunidad de Castilla y León; y Orden Hac/1102/2007, de 31 de mayo, por el que se regula el Registro de Licitadores de la Administración de la Comunidad de Castilla y León) y de desconcentración de competencias y atribuciones de órganos superiores de la Administración autonómica en otros inferiores (Decreto 97/2007, de 4 de octubre, por el que se desconcentran determinadas competencias de la Presidencia del Consejo de Administración de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León en el Gerente de Servicios Sociales, y Decreto 102/2007, de 18 de octubre, por el que se desconcentran atribuciones en materia de incompatibilidades en la Dirección General de Atención al Ciudadano y calidad de los Servicios).

Conflictividad

Indicación geográfica «Vino de la Tierra de Castilla». Mediante la STC 44/2007, de 1 de marzo, el Máximo Intérprete de la Constitución ha resuelto, con fallo de inadmisión, el conflicto positivo de competencias 1026/1999, promovido por la Junta de Castilla y León en relación con la Orden de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, de 19 de noviembre de 1998, que regula la indicación geográfica «Vino de la Tierra de Castilla».

En síntesis, el representante de la Junta de Castilla y León arguye que la utilización del término «Castilla» por la orden impugnada incide negativamente en la posibilidad de que la Comunidad de Castilla y León pueda hacer uso de una parte de su nombre, por cuanto la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha está condicionando el ejercicio legítimo de las competencias de Castilla y León al impedir que ésta utilice su toponímico, con vulneración del artículo 147.2 a) de la Constitución, pues la función identificadora de la denominación de la Comunidad Autónoma no se agota en la propia denominación sino que se extiende

a regular su utilización, de manera que aquélla no pueda ser utilizada por otra comunidad autónoma sin su consentimiento.

Pues bien, atendiendo a las razones alegadas por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, el órgano sentenciador se pregunta si la controversia competencial puede ser calificada verdaderamente de un conflicto positivo de competencias, pues la vulneración que manifiesta el representante de Castilla y León no afecta a las competencias que en la materia derivan de su Estatuto de Autonomía, sino al artículo 147.2 a) de la Constitución, llegando a la conclusión de que la Comunidad Autónoma recurrente no ha presentado ninguna reclamación sobre la competencia controvertida, como tampoco ha demostrado el menoscabo de alguna competencia propia, dado que ni siquiera cita ninguna de las asumidas en su Estatuto de Autonomía como afectadas por la orden impugnada, lo cual, sin perjuicio de reconocer que la actuación de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha no es precisamente un ejemplo de colaboración y lealtad institucional, determina el fallo de inadmisión del conflicto mediante sentencia, al cual, el magistrado don Roberto García-Calvo y Montiel presentó un voto particular al estimar que el conflicto hubiera debido ser admitido para su estudio y resolución.

Decreto 54/2006, de 24 de agosto, de desarrollo de la Ley 28/2005. Los artículos 2, 3, 5, 6 y 7 del citado Decreto 54/2006, por el que se desarrolla en 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, fueron recurridos ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, sede de Valladolid, por el abogado del Estado ante la presunta vulneración de la ley por parte de los preceptos impugnados. La sentencia que pone fin a la primera instancia, de 30 de noviembre de 2007, es parcialmente estimatoria; en particular declara que el artículo 5 del mencionado Decreto vulnera la Ley Estatal en cuanto excluye del cálculo de la superficie útil de los establecimientos de hostelería y restauración a los efectos de aplicación de la norma las escaleras, los pasillos, los vestíbulos, aseos y barra, dado que se trata de zonas destinadas a los clientes; igualmente, declara la ilegalidad del artículo 7 en tanto que permite el consumo de tabaco en establecimientos de hostelería o restauración reservados para celebraciones privadas, siempre que se trate de zonas aisladas, reservadas a determinadas personas y de acceso restringido para ellas, pues a juicio de el órgano judicial con él se vulnera el sentido de la Ley Estatal, en la medida en que ésta no admite un trato singular para las celebraciones a que se refiere el precepto impugnado. El resto de preceptos superaron el control de legalidad a que fueron sometidos.

Ciudad del Medio Ambiente

Precedida de cierta polémica, las Cortes de Castilla y León aprobaron la Ley 6/2007, de 28 de marzo, de aprobación del Proyecto Regional «Ciudad del Medio Ambiente», mediante la que se abre el camino a un proyecto que se calcula alcance su total desarrollo en 2012 con la ejecución de 120 proyectos empresariales relacionados con el medio ambiente, energías renovables y la I+D+i, con una previsión de crear 1.000 puestos de trabajo, en una extensión de 559 hectáreas de

los municipios de Garray y de Soria, de las cuales 187 tendrán la consideración de suelo urbanizable y el 18% de éste será destinado a uso residencial, con un 30% de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública. La ley citada, tras el fallido anuncio por parte de la ministra de Medio Ambiente de llevarla ante el fiscal general del Estado, ha sido recurrida ante el Tribunal Constitucional por Diputados del Grupo Socialista del Congreso, alegando que se trata de una Ley de caso único que ha impedido a diversos colectivos sociales interesados acudir a la justicia ordinaria para proteger los intereses generales y, particularmente, los valores ambientales que puedan verse afectados por la ejecución del proyecto. El Pleno del Tribunal Constitucional, por providencia de 11 de septiembre de 2007, ha admitido a trámite el recurso.

Archivo de Salamanca

Pendientes de resolución los recursos interpuestos en las correspondientes instancias por el Gobierno de Castilla y León y el Ayuntamiento de Salamanca, en el año 2007 se han producido algunos hechos que ponen de manifiesto la persistencia del conflicto. En este sentido hay que recordar que las Cortes de Castilla y León aprobaron el 14 de marzo una Proposición no de Ley mediante la que se insta a la Junta de Castilla y León a que solicite al Gobierno central la devolución de los documentos trasladados a Cataluña desde el Archivo de la Guerra Civil de Salamanca y a que el Ministerio de Cultura no autorice ningún otro traslado hasta que no se resuelvan los recursos planteados por el Gobierno autonómico y el Ayuntamiento de Salamanca.

También se ha suscitado nuevamente si la salida de documentos desde el Archivo de Salamanca el 19 de enero de 2006 se ajustó o no a la Ley 21/2005, de 17 de noviembre, fundamentalmente a raíz de la muestra «El Archivo de la memoria rota», inaugurada en Salamanca el 19 de enero de 2007, con originales y copias procedentes de Cataluña y previamente trasladadas a ésta un año antes, documentos que en muchos casos nada tienen que ver con la Generalitat, al haber sido producidos por movimientos y entidades anarcosindicalistas, agrupaciones, partidos, colectivos o particulares ajenos a la organización institucional de Cataluña, alguno de los cuales también reclamados por la Comunidad Valenciana a la vista de su origen. En relación con este mismo asunto, la Real Academia de la Historia ha emitido un informe, solicitado como prueba pericial en el recurso que interpuso el Ayuntamiento de Salamanca ante la Audiencia Nacional frente al traslado de documentos desde el Archivo el 19 de enero de 2006, en el que se pone de manifiesto que el Comité de Milicias Antifascistas no estaba integrado ni dependía de la Generalitat catalana durante la Guerra Civil, por lo que es dudoso que el traslado de la documentación que el citado comité produjo a lo largo de la contienda y que albergaba el Archivo de Salamanca se ajustara al artículo 2.1 de la Ley 21/2005 a efectos de su traslado, cuestión que deberá resolver la Audiencia Nacional.

Finalmente, cabe anotar que ha sido aprobado el Real Decreto 697/2007, de 1 de junio, por el que se crea el Centro Documental de la Memoria Histórica, a partir de lo establecido en la disposición adicional segunda de la Ley 21/2005, de

17 de noviembre. El Consejo de Gobierno, en su reunión de 23 de julio de 2007, autorizó la interposición de un recurso contencioso-administrativo frente al citado Real Decreto.

Conflictividad urbanística en torno al Ayuntamiento de Palencia. Dábamos cuenta en el *Informe de Comunidades Autónomas 2006* de la presunta ocultación al pleno municipal de un informe de la Confederación Hidrográfica del Duero que desaconsejaba la urbanización de determinados terrenos por ser inundables; pues bien, finalmente, el titular del juzgado de Instrucción nº 4 de Palencia, aun calificando de «irregular desde el punto de vista administrativo el funcionamiento del Ayuntamiento de Palencia», decidió que el hecho era ajeno al ámbito penal, concluyendo con el archivo de la denuncia al no existir certeza de que el concejal de urbanismo tuviera conocimiento de la existencia del informe antes de la celebración del pleno. Este no ha sido, sin embargo, el único asunto en que la política urbanística del Ayuntamiento de Palencia, gobernado por el Partido Socialista, se ha visto cuestionada desde distintos frentes. Así la reforma del Plan General de Ordenación Urbana de la ciudad ha supuesto la reclasificación de terrenos del antiguo concejal de urbanismo y su familia, circunstancia que no determinó su apartamiento del cargo al contar con un informe del secretario general del Ayuntamiento favorable al desempeño del puesto. En sus nuevas responsabilidades, como presidente de la Sociedad Aguas del Duero, también ha sido polémico el intento de construir con fondos europeos una pasarela de unión de las dos orillas del río Carrión para facilitar el uso de un campo de golf a ambos lados del río. Por último, también ha sido desautorizada judicialmente la venta de terrenos municipales, del patrimonio municipal del suelo, para la construcción de viviendas no sujetas a ningún tipo de protección pública a raíz de un recurso presentado por el responsable de política municipal de Izquierda Unida.

Aprobación de la tercera reforma del Estatuto de Autonomía

Después de una larga gestación (vid., *Informe de Comunidades Autónomas 2006*), debatido y aprobado por el Pleno de las Cortes celebrado el 29 de noviembre de 2006, con el respaldo de los Grupos Parlamentarios Popular y Socialista, el texto fue registrado en el Congreso de los Diputados el 5 de diciembre, con la pretensión en aquel momento de que, al ser fruto del acuerdo entre los dos grandes partidos, fuera aprobado como ley orgánica antes de las elecciones autonómicas y municipales, objetivo que pronto se consideró como de imposible logro.

Con anterioridad, sin embargo, a la celebración de las elecciones el 27 de mayo, la propuesta de reforma fue admitida a trámite por el Congreso de los Diputados, el 17 de abril de 2007, con el voto a favor de 294 diputados, con la abstención de los seis diputados de Izquierda Unida y del Bloque Nacionalista Gallego; en el primer caso porque la reforma propuesta no consideraba a Castilla y León como nacionalidad histórica y por la ausencia de reconocimiento de la lengua gallega como oficial en las zonas de León y Zamora limítrofes con Galicia en el segundo.

El acuerdo alcanzado entre los Partidos Popular y Socialista sufrió un amago de desfallecimiento en el momento de presentación de enmiendas, pues este últi-

mo pretendió consensuar, junto a otras, una enmienda que incorporara al preámbulo del Estatuto que la Comunidad se integra por dos regiones –León y Castilla–, sustituyendo la referencia a «la pluralidad que la integra», que reflejaba la propuesta de reforma, por «la pluralidad regional que la integra», cambio que fue interpretado por el Partido Popular como una concesión a que se veía obligado a realizar el Partido Socialista Obrero Español por el apoyo que estaba recibiendo dicho partido por parte de la Unión del Pueblo Leonés para gobernar en el Ayuntamiento de León. No obstante, planteándose en estos términos las discrepancias, fuera porque no faltaron voces críticas en el seno del propio PSCL-PSOE con el sentido de la enmienda, o fuera porque el presidente del Gobierno en una reunión con el de Castilla y León, celebrada el 18 de septiembre de 2007, se comprometió a mantener «el espíritu y la letra» de la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía aprobada por las Cortes de Castilla y León, lo cierto es que finalmente el Partido Socialista retiró la polémica enmienda.

El texto fue aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados el 30 de octubre con el apoyo de 299 Diputados, ningún voto en contra y las 13 abstenciones de los diputados de Izquierda Unida, del Bloque Nacionalista Gallego, del Partido Nacionalista Vasco, Eusko Alkartasuna y la Chunta Aragonesista, con la inclusión de las 24 enmiendas de orden técnico acordadas por el Partido Popular y el Partido Socialista y otras 4 a propuesta de Izquierda Unida, que no sirvieron, sin embargo, para que apoyara el texto resultante, y el rechazo de las enmiendas propuestas por el Bloque Nacionalista Gallego, sobre la oficialidad del gallego en los municipios limítrofes con Galicia y la organización administrativa de El Bierzo, y por el Partido Nacionalista Vasco, sobre el reconocimiento del Euskera y la posibilidad de segregación del Condado de Treviño y su incorporación al País Vasco.

El paso por el Senado de la propuesta de reforma tampoco deparó sorpresas pues fue aprobada en los mismos términos en que se produjo la aprobación por el Congreso, siendo respaldado el texto por 250 votos a favor y las dos únicas abstenciones de Izquierda Unida; por tanto, sin necesidad de volver al Congreso de los Diputados, la Propuesta de Reforma del Estatuto de Castilla y León fue aprobada el 21 de noviembre de 2007. De la sesión, además de lo señalado, merece ser recordada la intervención en el debate del presidente del Gobierno y, quizás como algo más que la pura anécdota, la del portavoz de Coalición Canaria, que defendió ante la Cámara cinco enmiendas de motivación leonesista, que fueron rechazadas, pero cuya defensa permitió al Senador Alfredo Belda preguntarse «¿Quién me iba a decir a mi que iba a estar defendiendo al Partido Socialista Obrero Español de León?», pregunta retórica realizada en presencia del presidente del Gobierno que, sin duda, aludía a la posición que en los últimos tiempos del proceso de reforma del Estatuto ha mantenido buena parte del socialismo leonés y, a la cabeza, el alcalde de León.

De esta forma y mediante la publicación de la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León (BOE de 1 de diciembre de 2007), se ha consumado la tercera reforma estatutaria, la cual, frente a la primera realizada en 1994, que supuso una importante ampliación competencial, y la segunda de 1999, de naturaleza más bien institucional, procura una

especial atención a los ciudadanos con un marcado carácter social, dedicando su Título I a los derechos y deberes de los ciudadanos y a los principios rectores de las políticas públicas de Castilla y León, con extensión de los derechos, en el marco de lo que establezcan las leyes que los desarrollen, a los extranjeros con vecindad administrativa en la Comunidad; algunos de los cuales son de novedosa formulación y de inequívoca motivación social, como el de acceso a los servicios sociales, los derechos laborales, los derechos de las personas mayores, menores de edad y en situación de dependencia, entre otros.

Además, la última reforma estatutaria presenta otras importantes novedades, cuyo simple enunciado y sin ánimo de realizar una descripción exhaustiva, permite apreciar su magnitud. Así, el Capítulo V del Título II está dedicado al Poder Judicial en Castilla y León; el Título IV, en su integridad, se ocupa de disciplinar las relaciones de Castilla y León con el Estado y con otras comunidades autónomas, 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 a sus competencias e intereses, así como a la acción exterior de la Comunidad; en lo referente a competencias, resulta destacable el paso adelante dado 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, con la superación de la limitada participación de la Comunidad en la gestión de la Cuenca del Duero mediante convenios con el Estado que preveía hasta la entrada en vigor de la última reforma –el mismo día de su publicación– el Estatuto de Autonomía, para lo cual dispone en su artículo 75.1 que la Comunidad «asumirá competencias de desarrollo legislativo y de ejecución en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos de las aguas de la Cuenca del Duero que tengan su nacimiento en Castilla y León y deriven a Portugal sin atravesar ninguna otra Comunidad Autónoma», lo cual se prevé sin perjuicio de las competencias reservadas al Estado por el artículo 149.1 de la Constitución y de la planificación hidrológica. Finalmente, la reforma del Estatuto de Autonomía tiene como otro importante objetivo que la Comunidad disponga de recursos suficientes para garantizar que los ciudadanos de Castilla y León puedan recibir unos servicios públicos equiparables a aquéllos de que puedan beneficiarse el resto de españoles; con este objeto, el artículo 83 establece una serie de previsiones atentas a las características territoriales y de la población de la Comunidad, atribuyendo a ésta la responsabilidad de velar por que el Estado garantice la efectiva realización de los principios de igualdad, solidaridad y equilibrio económico de las comunidades autónomas en cumplimiento del noble mandato impuesto por los artículos 138 y 139 de la Constitución Española de 1978.

Elecciones autonómicas y municipales

Según los datos del padrón a fecha 1 de enero de 2006, publicados por el Instituto Nacional de Estadística, tomados como referencia para el cálculo del número de candidatos que pueden ser elegidos tanto en las elecciones autonómicas como municipales, es destacable, por lo que se refiere a las primeras, el aumento

de un procurador por la provincia de Valladolid, pasando de 14 a 15, lo que en el cómputo global de la Comunidad supone que en las elecciones de 2007 han tenido que ser elegidos 83 procuradores frente a los 82 que fueron elegidos en las anteriores de 2003. Los cambios demográficos también han repercutido en el número y distribución de concejales en las elecciones municipales; así, se ha producido una disminución de los concejales a elegir, en número de 141, en relación con las elecciones de 2003, pese a que desde entonces ha habido un ligero aumento de población en la Comunidad, y, por otra parte, en general, en los municipios circundantes de los grandes núcleos de población se advierte un aumento considerable de los puestos de concejales a cubrir, lo que se explica en el incremento de población de estos municipios en detrimento de los más pequeños, que son la mayoría en la Región.

Elecciones autonómicas

Convocadas por Decreto 1/2007, de 2 de abril, del presidente de la Junta de Castilla y León, y celebradas el 27 de mayo, tanto la campaña como la jornada electoral se desarrollaron con absoluta normalidad. Con una participación del 72,58%, ligeramente más baja de la habida en el año 2003, que fue del 72,66%, el Partido Popular logró obtener de nuevo la mayoría absoluta de los escaños en liza: 48; por tanto, el mismo número que en las anteriores elecciones autonómicas, frente al Partido Socialista Obrero Español que obtuvo 33, uno más que en la convocatoria precedente, y la Unión del Pueblo Leonés, que consiguió dos escaños. La distribución por provincias fue idéntica a la de 2003, excepto en la circunscripción de Valladolid, en la que el Partido Socialista obtuvo un escaño más. Porcentualmente, el Partido Popular consiguió el 49,41% de los votos, casi el 1% más que en 2003; el Partido Socialista el 37,49%, el 0,75% más que en las elecciones anteriores; disminuyó, en cambio, el número de votos que recibieron las candidaturas de la Unión del Pueblo Leonés en más del 1%, llegando solo al 2,74%. También Izquierda Unida, que en las elecciones de 2007 tampoco obtuvo ningún escaño, disminuyó en sus apoyos en casi el 0,50%, logrando tan sólo el 3,09% de los votos. En el cómputo absoluto de los sufragios emitidos a candidaturas en las nueve circunscripciones de la Comunidad (1.492.591), el Partido Popular consiguió 748.746, el Partido Socialista Obrero Español 574.596, Izquierda Unida 46.878 y la Unión del Pueblo Leonés 40.781, en este último caso concentrados casi en su totalidad en la circunscripción de León, lo que le permitió obtener, como se ha señalado, 2 escaños, lo que contrasta con Izquierda Unida que, pese a obtener un número mayor de votos, la dispersión de éstos en las nueve circunscripciones le ha impedido conseguir representación.

Elecciones municipales

Con anterioridad a la celebración de las elecciones municipales el día 27 de mayo, la presentación de candidaturas por parte de Abertzale Sozialistak y Acción Nacionalista Vasca en los dos municipios –Treviño y Puebla de Arganzón– del Condado de Treviño, suscitó la duda sobre la impugnación de las mismas, final-

mente resulta una vez que fueron impugnadas e ilegalizadas las correspondientes a Abertzale Sozialistak; no así las de Acción Nacionalista Vasca, que pudieron presentarse.

Salvo esta incidencia, de la que no había precedente en procesos electorales anteriores, el desarrollo y los resultados de las elecciones municipales pueden considerarse dentro de lo previsible. Sin lugar a interpretaciones, el Partido Popular obtuvo una considerable diferencia de votos a su favor en el cómputo total frente al PSCL-PSOE -695.662 y 551.017-, lo que porcentualmente representa el 46,25% frente al 36,64%. De las nueve capitales de provincia, el Partido Popular obtuvo la mayoría absoluta de concejales en Valladolid, Burgos, Salamanca y Ávila; el Partido Socialista obtuvo ese mismo tipo de mayoría en Palencia y Segovia; en León este partido consiguió 13 concejales, frente a 11 del Partido Popular y 3 de la Unión del Pueblo Leonés, lo que le está permitiendo gobernar el municipio previo acuerdo con la formación leonesista; en Soria, con 9 concejales obtenidos, al igual que el Partido Popular, gobierna en minoría el Partido Socialista al ser la fuerza más votada y no haber alcanzado un acuerdo con Iniciativa para el Desarrollo de Soria, que obtuvo 2 concejales; finalmente, en Zamora, los 12 concejales obtenidos por el Partido Popular le están permitiendo gobernar en minoría al no haber alcanzado un acuerdo con Adeiza, formación independiente que obtuvo 2 concejales. Del resto de municipios se puede afirmar que las elecciones de 2007 no han cambiado apenas el mapa que resultó de las elecciones de 2003, por lo que el Partido Popular continúa siendo la fuerza política que predomina también en el ámbito municipal, como lo demuestra que en 21 municipios de más de 5.000 habitantes dicho partido obtuvo la mayoría absoluta de concejales, mientras que el PSCL-PSOE consiguió dicha mayoría en 13; en el resto, hasta un total de 15, para el gobierno municipal alguno de los dos grandes partidos se han tenido que apoyar en pactos, en muchos casos con pequeñas formaciones locales o, lo determina un gobierno menos estable, gobernar en minoría pero obligados a pactar los presupuestos o las más importantes actuaciones con este tipo de formaciones. En lo referente a las diputaciones provinciales, la totalidad de las mismas continúan bajo el gobierno del Partido Popular; la Comarca de El Bierzo tampoco ha cambiado de signo político, en este caso se mantiene en el gobierno el PSCL-PSOE.

Programa de gobierno de la VII Legislatura

En el Debate de Investidura, el candidato a la Presidencia de la Junta de Castilla y León expuso las líneas de la acción de gobierno que pretendía llevar a cabo si contaba con el respaldo de la Cámara, lo que de antemano era seguro a la vista de los resultados electorales habidos el 27 de mayo.

En síntesis, son dos las prioridades que, como grandes objetivos, señala el candidato para la legislatura: avanzar hacia la renta media comunitaria, llegando al 100% cuando concluya el actual período de financiación en 2013, y hacer más homogéneos los niveles de renta internos, superando las actuales diferencias entre provincias.

Para la consecución de esas prioridades, se compromete a promover una serie de medidas centradas fundamentalmente en la persona y su estructura social más inmediata, la familia, con tres objetivos: 1) garantizar el acceso de todos a los bienes sociales básicos, como son la educación, el empleo, la salud y la vivienda; 2) favorecer la realización efectiva en Castilla y León de los valores que definen una sociedad de calidad y solidaria; y 3) fortalecer las políticas de apoyo directo a las familias.

Cada uno de estos tres objetivos se soportan en actuaciones concretas a realizar en los distintos sectores relativos a dichos objetivos, actuaciones que se habrán de traducir en la adopción de medidas de gestión, elaboración de programas, suscripción de acuerdos o la elaboración de proyectos de ley para su remisión a las Cortes.

El primero de los objetivos citados –garantizar el acceso de todos a los bienes sociales básicos– contempla actuaciones en materia educativa (entre otras, la aprobación de la II Estrategia de Conciliación de la Vida Familiar y Laboral y un I Plan de Conciliación de la Vida Estudiantil y Laboral); en materia de salud, la aprobación de los Proyectos de Ley de Salud Pública y de Ordenación y Planificación del Sistema Sanitario, así como del III Plan de Salud de Castilla y León, con una inversión a realizar de más del 30% de los presupuestos generales de la Comunidad en los próximos cuatro años; y, por último, en materia de vivienda, se prevé la aprobación de la Ley del derecho a la vivienda.

El segundo de los objetivos a que se refiere el candidato –favorecer la realización efectiva en Castilla y León de los valores que definen una sociedad de calidad y solidaria– está integrado por la realización de políticas de igualdad activa de las mujeres, para lo que anuncia la aprobación de una Ley de impacto de género y la promoción de un pacto social contra la violencia de género; por la adopción de medidas favorecedoras de la emancipación juvenil y el envejecimiento activo de los mayores; serán aprobados también dos importantes proyectos de ley, relativos, respectivamente, a garantizar la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad, y a reconocer los derechos de última generación a las personas dependientes; en fin, también propone el impulso a nuevos programas preventivos y nuevos servicios sociales ante los recientes patrones del consumo de droga.

El tercer y último objetivo –fortalecimiento y apoyo directo a las familias– contará, además de la ya citada aprobación de una segunda estrategia de conciliación de la vida familiar y laboral, con la promoción de nuevas plazas públicas de guardería para niños de cero a tres años y una serie de ayudas directas y nuevos beneficios fiscales por nacimiento, adopción, familia numerosa..., así como la supresión a lo largo de la legislatura del Impuesto de Donaciones entre familiares directos.

Definidos los objetivos, el candidato, a continuación, se refirió a lo que denominó las bases en las que ha de asentarse el futuro de Castilla y León: la fortaleza de la Comunidad, la modernización económica y la cohesión.

La fortaleza se debe apoyar en cinco soportes, cada uno de los cuales sustentados en la adopción de las correspondientes decisiones instrumentalizadas de

formas diferentes. Se trata de las siguientes: la profundización del autogobierno, en la que tendrá una indiscutible importancia el desarrollo de los contenidos del Estatuto una vez que previsiblemente –como lo ha sido– sea culminada su reforma; el ejercicio de la capacidad financiera de la Comunidad en un sistema que asegure a ésta una financiación suficiente, solidaria y justa, fruto del acuerdo de todas las comunidades autónomas; una Administración moderna al servicio de los ciudadanos, con la voluntad de impulsar las negociaciones para lograr el traspaso de la gestión de la Administración de Justicia; unas relaciones de cooperación con las demás Administraciones públicas, señaladamente, la del Estado, las correspondientes a las comunidades autónomas limítrofes y Regiones Norte y Centro de Portugal y las entidades locales de la Comunidad; y, finalmente, el fortalecimiento de Castilla y León a través de las señas de identidad representadas por los patrimonios cultural y natural, en relación con lo que también avanzó distintas iniciativas (actuaciones dentro del Plan de Intervención en el Patrimonio Histórico, ejecuciones para completar el Plan de Equipamientos Culturales y de Congresos, Proyectos de Ley de Espacios Culturales y de Patrimonio Natural de Castilla y León...).

La modernización económica de la Comunidad se contempla en un entorno competitivo y compatible con la sostenibilidad del medio ambiente, a cuyo servicio propone, entre otras medidas, impulsar el diálogo social, dotándolo de un marco normativo, para lo que será aprobado un proyecto de ley que regule el Consejo de Diálogo Social; desarrollar las previsiones del Marco Estratégico de Competitividad Industrial en aras de un mayor dinamismo en la creación y consolidación de empresas; elaborar un nuevo Plan de Suelo Industrial 2008-2010, para la generación de más suelo industrial.

La cohesión, como base para el futuro de la Comunidad, en su doble vertiente social y territorial, contempla, por un lado, un decidido compromiso con el medio rural, tanto para los sectores productivos vinculados al mismo, como para la mejora de la calidad de vida de sus habitantes y acceso de los mismos a los servicios públicos fundamentales, para lo que anuncia la aprobación de un Proyecto de Ley de Desarrollo Rural; por otro, promete un impulso modernizador a los itinerarios de la red de carreteras autonómicas, mediante la aprobación y desarrollo de un nuevo Plan Regional de Carreteras 2008-2020, así como la realización de las actuaciones previstas en la Estrategia Regional para la Sociedad Digital del Conocimiento «Castilla y León», Comunidad Digital 2007-2013.

El candidato obtuvo el respaldo de la mayoría absoluta de procuradores (cuarenta y ocho votos a favor frente a treinta y cinco) y, por tanto, será este el programa con el que el gobierno de D. Juan Vicente Herrera Campo, nombrado presidente de la Junta de Castilla y León por Real Decreto 864/2007, de 28 de junio, publicado en el BOE el 29 de junio, día en que juró su cargo ante el ministro de Administraciones Públicas en el nuevo edificio construido en Valladolid para albergar las Cortes de Castilla y León.

Administración local

La reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León mediante la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, ha permitido incorporar a la norma institucional básica de la Comunidad una serie de previsiones relativas a la Administración local ausentes de su redacción precedente. La afirmación se comprueba fácilmente con solo comparar los dos artículos que, dentro del Título I, formaban el Capítulo IV, dedicado a la organización territorial, con el actual Título III, también relativo a la organización territorial, pero, a su vez, integrado por tres capítulos, dedicados cada uno de ellos a los entes locales el primero, con referencia al municipio y sus competencias, a la provincia y las competencias de las Diputaciones y a la comarca, con cita expresa de la de El Bierzo, lo que se ha entendido como un respaldo institucional hacia esta entidad local que no siempre se percibía; el segundo capítulo está dedicado a las relaciones entre la Comunidad y los entes locales, en el que además de ser asumidas prescripciones que ya contenía el Estatuto de Autonomía precedente, incorpora algunas previsiones que no son ajenas a la regulación del régimen local de la Comunidad, al estar ya contempladas en la vigente Ley 1/1998, de 4 de julio, de Régimen Local de Castilla y León, como son la transferencia y delegación de competencias de la Comunidad en los entes locales, pero también otras más novedosas, como la futura creación del Consejo de Cooperación Local como órgano llamado a reconducir las formas de diálogo y cooperación entre la Comunidad y las Corporaciones locales de Castilla y León; y, en fin, un tercer capítulo dedicado a las haciendas locales, en el que se establecen medidas para garantizar la financiación suficiente de las entidades locales, señaladamente en el caso de transferencia de competencias o cuando la alteración del régimen jurídico de los tributos por parte de la Comunidad repercute en sus ingresos.

Desde una perspectiva más concreta, como hechos relevantes a tener en cuenta en este apartado debemos anotar la aprobación de cuatro decretos cuyo denominador común se halla en la pretendida superación de la gestión local de las que se han venido a denominar «competencias impropias», a lo cual dedica especial atención el Pacto Local acordado por la Junta de Castilla y León el 3 de noviembre de 2005, del que ya dimos noticia en anteriores *Informes de Comunidades Autónomas*. Nos referimos al Decreto 57/2007, de 31 de mayo, de transferencia de funciones y servicios de la Diputación Provincial de Segovia a la Comunidad de Castilla y León en materia de asistencia psiquiátrica; al Decreto 88/2007, de 30 de agosto, por el que se aprueba la integración del Conservatorio de Música de Zamora en la Administración de la Comunidad; el Decreto 95/2007, de 27 de septiembre, por el que se aprueba la integración del Conservatorio de Música de León en la Administración de la Comunidad; y el Decreto 120/2007, de 20 de diciembre, de transferencia de funciones y servicios de la Diputación Provincial de Salamanca a la Comunidad de Castilla y León en materia de asistencia psiquiátrica. En los cuatro casos la titularidad de los centros correspondía a las respectivas Diputaciones provinciales y la operativa de las transferencias obedece en todos ellas a los correspondientes acuerdos alcanzados en las Comisiones Mixtas constituidas *ad hoc*, integradas por representantes de las distintas instituciones, después ratificados dichos acuerdos por cada una de ellas y, en el caso de la Junta de Castilla y León, elevados a anexos de los decretos correspondientes.

Como ya se ha hecho con anterioridad en relación con otras entidades locales, por medio del Decreto 14/2007, de 8 de febrero, se delega el ejercicio de una serie de funciones en materia de prevención ambiental en el municipio de Ávila, conforme prevén la Ley 1/1998, de 4 de junio, de régimen local de Castilla y León y la Ley 11/2003, de 8 de abril, de prevención ambiental de la Comunidad.

Transferencias

El año 2007 ha transcurrido sin que hayan sido realizadas nuevas transferencias desde la Administración estatal a la autonómica de Castilla y León. Por tanto, todavía está pendiente la correspondiente a la gestión de la Administración de Justicia. En relación con ella, aunque sea de forma indirecta, el único dato relevante que tiene conexión con la transferencia de esta materia se ha producido con la aprobación del Decreto 2/2007, de 2 de julio, del presidente de la Junta de Castilla y León, de Reestructuración de Consejerías, mediante el cual se crea la Consejería de Interior y Justicia, en lo que se ha interpretado como una muestra de la voluntad de la Administración autonómica de asumir la gestión de la Administración de Justicia a lo largo de la presente legislatura.

No obstante, esta no será la única materia en la que previsiblemente la Administración de Castilla y León va a recibir nuevas transferencias, pues la aprobación de la reforma del Estatuto de Autonomía a finales de 2007 abre nuevas posibilidades y, entre ellas, destacadamente, las que se derivan de las nuevas competencias asumidas por la Comunidad Autónoma de Castilla y León sobre la Cuenca del Duero, cuya materialización, si nos atenemos a lo afirmado por el presidente de la Comunidad en su discurso de investidura, constituye uno de los principales cometidos previstos en la agenda política de la presente legislatura.

Partidos políticos

Seguramente las consideraciones más relevantes que quepa hacer acerca de los partidos políticos durante el año 2007 en Castilla y León vengan determinadas por las elecciones autonómicas y municipales celebradas el 27 de mayo o, más bien, por los resultados alcanzados en las mismas por las formaciones que concurrieron.

En este sentido, parece indiscutible que el Partido Popular alcanzó los objetivos marcados; es decir, revalidar la holgada mayoría absoluta de que venía disfrutando a nivel autonómico y mantener también la clara superioridad alcanzada en los comicios anteriores en el ámbito local. Siendo esto así se entenderá que pasadas las elecciones no se hayan producido exigencias de responsabilidades, sino a lo sumo algunas discrepancias derivadas fundamentalmente de la ausencia de sintonía (v.gr. la presidenta del Partido Popular en León y el alcalde de Valencia de Don Juan en torno al gobierno de la Diputación de León), fácilmente reconducibles.

Mayores problemas han surgido en el seno del Partido Socialista, dado que las expectativas, se mire por donde se mire, no se han cumplido. De esta forma, han

sido varios dirigentes los que han anunciado la dimisión de sus cargos orgánicos, como el secretario local de Ponferrada y antiguo presidente del Consejo Comarcal de El Bierzo, al igual que el secretario provincial del partido en Salamanca. También el secretario regional y candidato a presidir la Junta de Castilla y León en los dos últimos procesos electorales, aunque inicialmente descartó la dimisión, poco después, seguramente animado por algunas relevantes voces críticas, anunció que dejará la secretaria en 2008 con motivo del congreso regional.

Izquierda Unida-Los Verdes tampoco consiguió el objetivo marcado de obtener representación en las Cortes de Castilla y León, perdiendo incluso las concejalías que ocupaban miembros del partido en ciudades como Burgos o Segovia. Pese a ello, el coordinador regional y candidato a la presidencia de la Junta de Castilla y León no ha renunciado al cargo, dejando la decisión sobre su continuidad al Consejo Político Regional.

Con todo, seguramente el partido que más ha acusado los resultados electorales ha sido la Unión del Pueblo Leonés. En efecto, cuando todavía se hacía sentir la escisión que protagonizó en 2006 su fundador y presidente, con la creación de un nuevo partido, los resultados electorales del 27 de mayo no han sido especialmente brillantes para esta formación política, pues aunque ha mantenido los dos escaños en las Cortes de Castilla y León, las concejalías obtenidas en los municipios de la provincia de León no han sido suficientes para evitar la mayoría absoluta del Partido Popular en la Diputación, a lo que se une la reducción de las concejalías obtenidas en el Ayuntamiento de León de 5 a 3.

Precisamente, la decisión de apoyar al Partido Socialista en este Ayuntamiento, en vez de llegar a un acuerdo con el Partido Popular o bien dejar gobernar en minoría al Partido Socialista como formación más votada, con seguridad ha sido el origen de algunas tensiones entre quienes han apoyado aquella opción y el secretario general del partido, el cual, finalmente, ha dimitido de su cargo y promovido un adelanto del congreso, en el cual, además de la renovación de los cargos orgánicos, se ha tomado la decisión de refundar el partido con la elaboración de unos nuevos estatutos que deberán ser ratificados en un congreso extraordinario.

Otro tema de interés

Leonesismo

Un tema recurrente en esta crónica de Castilla y León está siendo el denominado «leonesismo», entendido como la aspiración a que la provincia de León, y, en su caso, Salamanca y Zamora se constituyan en Comunidad Autónoma. En ediciones anteriores de este *Informe de Comunidades Autónomas* se viene dando cuenta del devenir de esta aspiración, cuyo encauzamiento político desde hace años está en manos de la Unión del Pueblo Leonés; partido que, como logro más destacable, ha llegado a condicionar la gobernabilidad del Ayuntamiento de León. Así ocurrió en la legislatura anterior y así ha sucedido en la iniciada a partir de las elecciones del 27 de mayo de 2007, pese a haber descendido sensiblemente el número de concejales conseguidos por la formación leonesista en los últimos comicios.

Con todo, los tres concejales de la Unión del Pueblo Leonés son determinantes para formar una mayoría de gobierno y, sin duda, han hecho valer esta circunstancia para lograr un acuerdo con el PSCL-PSOE, partido que resultó ser el más votado y con mayor número de concejales, pero sin alcanzar la mayoría absoluta.

El pacto alcanzado entre la Unión del Pueblo Leonés y el Partido Socialista, además de contemplar la participación del Estado en la realización de algunas infraestructuras en el municipio, asume la defensa de varias iniciativas de carácter leonesista, presididas por el objetivo de que León se transforme en Comunidad Autónoma. De esta forma el Partido Socialista de León de alguna manera ha pasado a compartir el ideario leonesista junto a la Unión del Pueblo Leonés, lo que se ha traducido en dos iniciativas de distinto alcance adoptadas por los socialistas, coincidiendo en el tiempo con la tramitación en el Congreso de la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León: la primera fue una moción aprobada en el Ayuntamiento de León a instancia del grupo socialista en la que se pide a los partidos representados en el Congreso y el Senado que presenten una enmienda para que la reforma recoja expresamente en su articulado el origen «birregional de la Comunidad»; la segunda, promovida por el secretario regional de los socialistas de Castilla y León para enmendar el texto de la reforma aprobado por los dos grandes partidos en las Cortes de Castilla y León, con el objeto incluir en el preámbulo del Estatuto el citado origen «birregional de la Comunidad», propuesta que, rechazada de plano por el Partido Popular y tampoco admitida de buen grado por algunos importantes líderes del socialismo de Castilla y León, finalmente no fue presentada como enmienda.

De momento, pues, a la vista de cómo han discurrido los acontecimientos y una vez aprobada la reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, parece que el problema que algunos advirtieron para el socialismo de Castilla y León en forma de «socialeonesismo» está conjurado, aunque nadie puede descartar que los tres concejales leonesistas decidan formar una nueva mayoría de gobierno en el Ayuntamiento de León a lo largo de una legislatura que apenas acaba de comenzar y durante la cual se van a celebrar elecciones generales de resultados, a día de hoy, inciertos.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Presidente: D. José Manuel Fernández Santiago

Total procuradores: 83

Composición por Grupos Parlamentarios:

Grupo Parlamentario Popular: 48 procuradores

Grupo Parlamentario Socialista: 33 procuradores

Grupo Parlamentario Mixto: 2 procuradores (ambos pertenecientes a la Unión del Pueblo Leonés)

Estructura del Gobierno

(Hasta el 2 de julio de 2007)

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

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

(Desde el 3 de julio de 2007)

Presidente: D. Juan Vicente Herrera Campo

Vicepresidenta primera y consejera de Medio Ambiente: Dña. María Jesús Ruiz Ruiz

Vicepresidente segundo y consejero de Economía y Empleo: D. Tomás Villanueva Rodríguez

Consejería de Presidencia y Portavoz: D. José Antonio de Santiago-Juárez López

Consejería de Administración Autonómica: Dña. Isabel Alonso Sánchez

Consejería de Interior y Justicia: D. Alfonso Fernández Mañueco

Consejería de Hacienda: Dña. Pilar del Olmo Moro

Consejería de Fomento: D. Antonio Silván Rodríguez

Consejería de Agricultura: Dña. Silvia Clemente Municio

Consejería de Sanidad: D. Francisco Javier Alvarez Guisasaola

Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades: D. César Antón Beltrán

Consejería de Educación: D. Juan José Mateos Otero

Consejería de Cultura y Turismo: Dña. María José Salgueiro Cortiñas

Tipo de Gobierno

Mayoritario con apoyo del Grupo Parlamentario Popular (48 procuradores).

Composición del Gobierno

Homogéneo, Partido Popular.

Cambios de Gobierno

Se ha producido el cambio como consecuencia de la convocatoria y celebración de las elecciones autonómicas el 27 de mayo.

Investidura, moción de censura y cuestiones de confianza

El 27 de junio de 2007 se celebró el debate de investidura del candidato a la Presidencia de la Junta de Castilla y León, del cual, con referencia al programa del candidato, el procurador D. Juan Vicente Herrera Campo, se ha dado cuenta con anterioridad. En la correspondiente sesión plenaria, en sus respectivos turnos intervinieron los portavoces de los Grupos Socialista (D. Angel Villalba Álvarez), Mixto (D. Joaquín Otero Pereira) y Popular (D. Carlos Fernández Carriedo). Celebrado el debate y realizada la votación, el resultado de ésta fue el siguiente. Votos emitidos: ochenta y tres. A favor: cuarenta y ocho. En contra: treinta y cinco. Ninguna abstención.

Mociones de reprobación

No ha habido.

Debates y resoluciones parlamentarias más importantes

Pregunta oral ante el Pleno formulada por D. Joaquín Otero Pereira (Grupo Mixto), acerca del anuncio efectuado por el presidente de la Junta de Extremadura de ubicación de la Escuela de Pilotos en esta Comunidad Autónoma, pese a que en su momento el Partido Popular comprometió su instalación en León y después el Gobierno del Partido Socialista incorporó este proyecto al denominado «Plan Oeste» de Castilla y León. Contesta el consejero de Fomento destacando el incumplimiento en este punto del citado «Plan Oeste» (sesión plenaria nº 99, celebrada el día 6 de febrero de 2007).

Debate y votación del «Programa Marco Estratégico de Competitividad Industrial de Castilla y León», presentado por el consejero de Economía y Empleo y vicepresidente segundo de la Junta de Castilla y León. El documento tiene en cuenta el presupuesto de la Unión Europea para el período 2007-2013 y es fruto, como se afirma en su presentación, del diálogo social que viene caracterizando la acción económica del gobierno regional. En sus intervenciones, el programa fue criticado por los miembros de los Grupos Mixto y Socialista en sus respectivos turnos; no así por quien intervino en nombre del Grupo Popular. Consecuentemente, realizada la votación, el programa contó con el apoyo de los procuradores del Grupo Popular (cuarenta y seis votos) y con el rechazo del resto de procuradores (treinta y cuatro); no se produjeron abstenciones (sesión plenaria nº 99, celebrada el 6 de febrero de 2007).

Pregunta oral ante el Pleno formulada por D. Angel Villalba Álvarez (Grupo Socialista) sobre la situación del medio rural de la Comunidad, dado que la ayuda recibida de Europa en los últimos años no ha determinado que salga de la situación propia de un territorio Objetivo Uno. Contesta el presidente de la Junta de Castilla y León manifestando que todavía espera la aprobación de la Ley de Desarrollo Rural impulsada por el Gobierno de la Nación, así como con una referencia a la mala negociación de éste en lo correspondiente a los fondos europeos de desarrollo rural y la discriminación de Castilla y León en el reparto de éstos (sesión plenaria nº 101, celebrada el día 27 de febrero de 2007).

Interpelación 89, formulada a la Junta de Castilla y León por el Grupo Parlamentario Socialista, relativa a política general en materia de vivienda. D. Ismael Boch Blanco, en nombre de dicho Grupo, manifiesta que en Castilla y León no se puede realizar una política adecuada de promoción del acceso a la vivienda al no existir normas postconstitucionales, ser muy permisivos con los grandes constructores y solo preocuparse por la imagen. Contesta el consejero de Fomento afirmando que Castilla y León se ha dotado de un Plan Director de Vivienda y Suelo, cuyos objetivos se van cumpliendo (sesión plenaria nº 101, celebrada el día 27 de febrero de 2007).

Proposición no de ley, presentada por el Grupo Parlamentario Popular, ins-

tando a la Junta de Castilla y León para que se dirija al Gobierno de la Nación en relación a la ubicación de la Escuela de Pilotos de Avión Europeo de Combate. En nombre del Grupo Popular interviene D. Fernando de Arvizu y Galarraga, que realiza un recordatorio de las promesas, primero del Gobierno de D. José María Aznar y después de D. José Luis Rodríguez Zapatero, de ubicación de dicha Escuela de Pilotos en León, y de cómo finalmente se va a ubicar en Talavera la Real (Extremadura). Interviene en nombre del Grupo Socialista D. Antonio Losa Torres, que mantiene que se trata de un proyecto diferente al previsto para León. Realizada la votación, la proposición no de ley fue admitida por cuarenta y tres votos a favor y treinta y uno en contra; ninguna abstención (sesión plenaria nº 102, celebrada el día 28 de febrero de 2007).

Pregunta oral ante el Pleno formulada por D. Angel Villaba Álvarez (Grupo Socialista) con objeto de evaluar la gestión del Gobierno regional a lo largo de la legislatura. La intervención se centra fundamentalmente en poner en entredicho la convergencia real de la Comunidad con Europea y el desequilibrio de algunas provincias con relación a otras. Contesta el presidente de la Junta de Castilla y León y ofrece algunos indicadores que ponen de manifiesto el esfuerzo de convergencia realizado y el progresivo acercamiento de algunas de las provincias peor situadas a las más desarrolladas (sesión plenaria nº 113, celebrada el día 13 de marzo de 2007).

Proposición no de ley, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, instando a la Junta de Castilla y León a elaborar y poner en práctica, durante la presente legislatura, un plan que aumente y mejore la calidad de la oferta de servicios, especialmente educativos y asistenciales, dirigidos a los niños de cero a tres años. La proposición no de ley parte de que a finales de la legislatura ya se puede constatar el incumplimiento del compromiso asumido por el presidente de la Junta de Castilla y León en esta materia, punto de partida que es negado por quien interviene en nombre del Grupo Popular, al señalar que cuando comenzó la legislatura había tres mil ochocientos ochenta plazas públicas y cuando acabe el año 2007, la Junta de Castilla y León habrá impulsado hasta siete mil más, lo que hará un total de once mil plazas disponibles. Celebrada la votación, la proposición no de ley fue rechazada por cuarenta y tres votos en contra, veintiocho a favor y ninguna abstención (sesión plenaria nº 104, celebrada el 14 de marzo de 2007).

Proposición no de ley presentada por el Grupo Parlamentario Popular, instando a la Junta de Castilla y León a solicitar al Gobierno de la Nación la devolución de las quinientas cajas de documentos que expolió del Archivo General de la Guerra Civil, la información relativa a la creación y funcionamiento de la Comisión mixta Gobierno central-Generalidad de Cataluña, la paralización de cualquier traslado de documentos en tanto no se sustancien el recurso presentado por el Ayuntamiento de Salamanca ante la Audiencia Nacional y el interpuesto ante el Tribunal Constitucional por la Junta de Castilla y León, así como la creación de un centro con nuevas colecciones en diferentes sedes ubicadas en la ciudad de Salamanca. Al texto de la proposición de ley se opone en su turno de fijación de posición quien interviene en nombre del Grupo Socialista. Los argumentos de quienes se pronuncian a favor y en contra de la proposición son los que reiteradamente se han manifestado desde el inicio del gobierno socialista en 2004 y, consecuentemente-

mente, teniendo en cuenta la correlación de fuerzas en las Cortes de la Comunidad, la proposición no de ley fue aprobada por cuarenta y cinco votos a favor, treinta en contra y ninguna abstención (sesión plenaria nº 104, celebrada el día 14 de marzo de 2007).

Constitución de las Cortes de Castilla y León. La sesión constitutiva fue presidida inicialmente por el procurador electo de mayor edad, asistido por, en calidad de secretarios, los dos más jóvenes. Se procede en esta misma sesión a la elección de presidente de las Cortes, que recae en D. José Manuel Fernández de Santiago, del Grupo Parlamentario Popular, de los vicepresidentes, resultando elegidos, Doña Carmen Luis Heras, como vicepresidenta primera, del Grupo Parlamentario Popular, y D. Francisco Ramos Antón, como vicepresidente segundo, del Grupo Parlamentario Socialista, y, finalmente, de los secretarios, siendo elegidos, Doña Mercedes Coloma Pesquera, del Grupo Parlamentario Popular, y Doña Consuelo Villar Irazábal, del Grupo Parlamentario Socialista (sesión plenaria nº 1, celebrada el día 19 de junio de 2007).

Pregunta oral ante el Pleno formulada por D. Angel Villalba Alvarez relativa al encuentro entre los presidentes del Gobierno de España y de Castilla y León. En el debate, además de otras cuestiones suscitadas, como la próxima aprobación de la reforma del Estatuto de Autonomía, fue objeto de atención preferente el esfuerzo que se prevé realice el Estado en los Presupuestos Generales para el año 2008 en relación con Castilla y León, llegando a anunciar el presidente de la Comunidad que en ese momento quedaban fuera de las previsiones presupuestarias proyectadas algunos tramos de autovía de interés prioritario para la Comunidad, por lo que insta a los socialistas a que trabajen durante la fase de tramitación parlamentaria de los presupuestos del Estado (sesión plenaria nº 5, celebrada el 25 de septiembre de 2007).

Pregunta oral ante el Pleno formulada por D. Joaquín Otero Pereira (Grupo Mixto) sobre la interpretación que da el presidente de la Junta a la conjunción copulativa que aparece en la denominación de la Comunidad Autónoma. Responde el presidente de la Junta de Castilla y León aludiendo al preámbulo que precede al texto de la Proposición de Ley para la Reforma del Estatuto de Autonomía, en el que se pone de manifiesto la contribución de Castilla y de León a la realidad que es hoy la Comunidad Autónoma que forman (sesión plenaria nº 5, celebrada el 25 de septiembre de 2007).

Pregunta oral ante el Pleno formulada por D. Manuel Fuentes López (Grupo Socialista) acerca de las medidas adoptadas y sus resultados en relación con la plaga de topillos que sufre la Comunidad. Contesta la consejera de Agricultura y Ganadería haciendo especial hincapié en las medidas llevadas a cabo, llegando a afirmar que la plaga ya se halla erradicada del regadío y de los viñedos, cultivos que en el momento en que se formuló la pregunta todavía se hallaban en crecimiento (sesión plenaria nº 5, celebrada el día 25 de septiembre de 2007).

Pregunta oral ante el Pleno formulada por Doña Ana María Redondo García (Grupo Socialista) sobre los recursos personales y materiales que va a comprometer la Junta de Castilla y León para implantar la asignatura «Educación para la ciudadanía». Contesta el consejero de Educación recordando las previsiones

temporales para la implantación (curso escolar 2008-2009) y las incógnitas que hoy existen sobre esta asignatura debido a los recursos judiciales pendientes de resolución; en todo caso, manifiesta que, despejadas algunas incertidumbres que hoy existen, dará cuenta de las previsiones relativas a profesorado, material didáctico, criterios de evaluación y otros pormenores relativos a dicha asignatura (sesión plenaria nº 5, celebrada el día 25 de septiembre de 2007).

Interpelación formulada a la Junta de Castilla y León por el Grupo Parlamentario Socialista, relativa a política general en materia de atención a las personas en situación de dependencia. Interviene por parte del Grupo interpelante Doña Victorina Alonso Fernández, destacando que la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de Dependencia está siendo torpedeada por el Partido Popular para impedir su aplicación, a la vez que solicita algunos datos sobre las personas que ya han formulado solicitud en relación con dicha ley y su estado de tramitación. Contesta el consejero de Familia e Igualdad de Oportunidades, dando cuenta de los datos solicitados y manifestando que es preciso el desarrollo de la ley por parte del Gobierno de la Nación para que pueda ser aplicada, además de requerir también de una financiación adicional (sesión plenaria nº 5, celebrada el día 25 de septiembre de 2007).

Proposición no de ley presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, instando a la Junta de Castilla y León a realizar actuaciones en relación con la plaga de topillos. Agotado el turno correspondiente por Doña Mónica Lafuente Ureta, para fijar la posición del Grupo Popular interviene D. Oscar Reguera Acevedo, para señalar que la proposición llega tarde, porque el Gobierno de la Comunidad ya viene aplicando las medidas pertinentes para atajar la plaga. Consecuentemente, la proposición no de ley fue rechazada en la correspondiente votación por cuarenta y cinco votos en contra frente a treinta y uno a favor; contabilizándose también una abstención (sesión plenaria nº 6, celebrada el día 26 de septiembre de 2007).

Proposición no de ley, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, relativa a la presentación de un Proyecto de Ley Integral de Violencia de Género en la Comunidad de Castilla y León. En nombre del grupo proponente interviene Doña Elena Pérez Martínez y, en su turno, el Grupo Popular dio su apoyo a la iniciativa al formar parte de las previsiones del II Plan Integral contra la Violencia de Género aprobado por Decreto de 12 de enero de 2007. Consecuentemente, la proposición no de ley contó con el apoyo de ambos grupos parlamentarios (sesión plenaria nº 6, celebrada el día 26 de septiembre de 2007).

Pregunta oral ante el Pleno formulada por D. Ángel Villalba Álvarez (Grupo Socialista) sobre la valoración que merece al presidente de la Junta de Castilla y León la situación de la Universidad en la Comunidad. La intervención del procurador socialista parte de la buena valoración de que goza la Universidad entre los ciudadanos de la Región, pero demanda de la Administración un cambio de modelo de financiación, dado que éste es, a su juicio, poco transparente, insuficiente e incompleto. Contesta el presidente de la Junta de Castilla y León destacando la firma de cuatro contratos programa con las cuatro Universidades públicas de la Comunidad, por lo que no se puede afirmar que no se realiza una financiación individual de cada Universidad (sesión plenaria nº 7, celebrada el día 8 de octubre de 2007).

Pregunta oral ante el Pleno formulada por D. Joaquín Otero (Grupo Mixto) sobre los criterios de reparto de las inversiones entre las provincias de la Comunidad en el presupuesto para el año 2008. Con cita expresa de la provincia de León, en su pregunta demanda el 23% del capítulo de inversiones correspondiente al peso que tiene esta provincia en la Comunidad. Contesta el presidente de la Junta de Castilla y León que en el próximo presupuesto, al igual que en los anteriores, la provincia de León va a ser la principal destinataria de las inversiones del capítulo IV del presupuesto (sesión plenaria nº 8, celebrada el día 8 de octubre de 2007).

Pregunta oral ante el Pleno formulada por Doña Natalia López-Molina López del Grupo Parlamentario Socialista, sobre cuáles van a ser las medidas concretas que va a llevar a cabo la Junta de Castilla y León para conseguir niveles mayores de ocupación entre las mujeres de Castilla y León. Contesta el vicepresidente segundo de la Junta y consejero de Economía y Empleo manifestando que se está desarrollando el IV Plan de empleo con la puesta en marcha de distintas políticas de discriminación positiva a favor de la mujer, contabilizándose un crecimiento de mujeres ocupadas desde 1996 del 72%. En su réplica la Sra. López-Molina señala que la tasa de actividad de la mujer es del 43% y la de los hombres el 64% y que la diferencia con el conjunto del país es de cinco puntos, estando todavía lejos de los objetivos marcados en la Cumbre de Lisboa (sesión plenaria nº 7, celebrada el día 8 de octubre de 2007).

Moción relativa a política general en materia de atención a personas en situación de dependencia defendida por Doña Victorina Alonso Fernández, en nombre del Grupo Parlamentario Socialista. En su turno criticó la actitud del consejero de Familia e Igualdad de Oportunidades por no hacer lo posible para aplicar la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de Dependencia en Castilla y León, en perjuicio de las personas dependientes y sus familias, como ya está ocurriendo en otras Comunidades Autónomas, a la vez que expuso el texto de la moción. En su turno para fijación de posiciones, en nombre del Grupo Popular fue defendida una enmienda de sustitución. Celebrada la votación de la moción, fue rechazada por cuarenta y cinco votos en contra frente a treinta a favor y dos abstenciones (sesión plenaria nº 7, celebrada el día 8 de octubre de 2007).

Proposición no de ley presentada por el Grupo Parlamentario Popular, instando a la Junta de Castilla y León a que exija al Gobierno de la Nación la ejecución de la autovía León-Valladolid en los plazos prometidos por el presidente del Gobierno de España, así como la adopción de las medidas necesarias para que se incluyan las cantidades precisas para ello en los Presupuestos Generales del Estado para el año 2008. En sus intervenciones, D. Pedro Muñoz Fernández, por el Grupo proponente, argumenta a favor de la proposición no de ley e incide en el retraso que lleva su ejecución, apenas iniciada en un tramo; en el turno para la fijación de posiciones, D. Angel Villalba Álvarez, por el Grupo Parlamentario Socialista, alude a que no es oportuna la proposición y menos en los términos de exigencia en que se plantea. Celebrada la votación, la proposición no de ley fue aprobada por cuarenta y tres votos a favor, ninguno en contra y treinta y una abstenciones (sesión plenaria nº 8, celebrada el día 8 de octubre de 2007).

Proposición no de ley, presentada por el Grupo Parlamentario Popular, instando a la Junta de Castilla y León a que exija al Gobierno de la Nación la ejecución de la Autovía del Duero en los plazos prometidos por el Gobierno de España, así como la adopción de las medidas necesarias para que se incluyan las cantidades precisas para ello en los Presupuestos Generales del Estado para el año dos mil ocho. En sus respectivos turnos, D. Rubén Rodríguez Lucas por parte del Grupo Popular y D. Jorge Félix Alonso Díez, por el Grupo Socialista, respectivamente, argumentaron a favor de la proposición y sobre la innecesariedad de la misma. Celebrado el debate, la proposición no de ley fue aprobada por cuarenta y tres votos a favor, ninguno en contra y treinta y una abstenciones (sesión plenaria nº 8, celebrada el día 8 de octubre de 2007).

Interpelación formulada a la Junta de Castilla y León por el Grupo Parlamentario Socialista, relativa a política general en materia de protección, conservación, restauración y difusión del patrimonio histórico y cultural. En su intervención en nombre del grupo interpelante, D. José Ignacio Martín Benito expresa ampliamente las carencias de que, a su juicio, adolece el patrimonio histórico y cultural de Castilla y León, de gran importancia tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo. En su turno, la consejera de Cultura y Turismo, sin negar que queda mucho por hacer, manifiesta que la concepción amplia, moderna, integrada y sostenible de las intervenciones en los bienes que forman parte del patrimonio histórico de la Comunidad se está realizando conforme al Plan de Intervención en el Patrimonio Histórico de Castilla y León (PAHIS); (sesión plenaria nº 9, celebrada el día 22 de octubre de 2007).

Proposición no de ley presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, instando a la Junta de Castilla y León a que regule el uso de símbolos religiosos en las escuelas públicas. Defiende la proposición no de ley Doña Ana Redondo García a partir de la STSJ de Castilla y León de 13 de septiembre de 2007, en la que se señala que es competencia de la Junta de Castilla y León la revisión de los acuerdos de los consejos escolares en materia de mantenimiento o retirada de símbolos religiosos en las aulas de las escuelas públicas. El Grupo Popular, en su turno de fijación de posiciones, rechaza la proposición no de ley aludiendo a que hasta el momento no hay ninguna decisión de algún consejo escolar que haya que revisar y, por otro lado, la prioridad de la Administración autonómica en materia educativa es la calidad, la excelencia, el esfuerzo, la participación, el bilingüismo, la lucha contra el fracaso escolar... Realizada la votación, la proposición no de ley de referencia fue rechazada por treinta y dos votos a favor; cuarenta y tres en contra y una abstención (sesión plenaria nº 7, celebrada el 23 de octubre de 2007).

Instituciones similares al Defensor del Pueblo, Consejo Consultivo, Tribunal de Cuentas y otros

Procurador del Común. El Informe Anual del Procurador del Común correspondiente al año 2006 fue presentado por el titular de la institución, D. Javier Amoedo Conde, ante las Cortes de Castilla y León en sesión plenaria celebrada el 6 de septiembre de 2007. En su intervención, además de realizar una exposi-

ción, en síntesis, del contenido del informe completo remitido a la Cámara, en la contestación conjunta a los procuradores que intervinieron en sus turnos para fijar las posiciones de sus respectivos grupos parlamentarios, incidió especialmente en dos cuestiones: la primera referida al cambio de ubicación de la institución, por el momento paralizada debido a una decisión municipal que afecta a las obras que deberían acometerse en el edificio destinado a albergarla y, la segunda, atinente a la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía que en el momento en que se produjo la comparecencia se estaba tramitando en las Cortes Generales, la cual, al prever la ampliación, como en efecto ha ocurrido, del ámbito de los derechos reconocidos a los de carácter social y extender la intervención del Procurador del Común a la tutela de todos los derechos constitucionales y no solo a los fundamentales, así como a los previstos en el propio Estatuto de Autonomía, colma las expectativas expuestas en el informe relativo a esta cuestión, en su momento elevado a las Cortes de Castilla y León, según mantuvo el titular de la institución. El número de quejas presentadas ante el Procurador del Común a lo largo de 2007 ha descendido sensiblemente en relación a las habidas en el año 2006, al situarse un poco por encima de las 2.000 frente a las 2.600 del año anterior. De ellas, el número mayor procede de ciudadanos de la provincia de León, acercándose a las 500 quejas, provincia a la que siguen Valladolid con casi 350 y Burgos con poco más de 250; el último lugar lo ocupa Soria con algunas más de 60. Con referencia a las materias, función, pública, como en años precedentes, sigue acaparando el mayor número de quejas, llegando a casi 400, seguida por las áreas de entidades locales (régimen jurídico, bienes y servicios municipales) y fomento, con casi 300 quejas cada una.

Consejo Económico y Social. En sus tres vertientes, la actividad desarrollada por el Consejo Económico y Social ha sido a lo largo de 2007 la siguiente: la elaboración del Informe sobre la situación Económica y Social de Castilla y León en 2006, aprobado por la totalidad de los consejeros, sin que se registraran votos particulares, el día 9 de julio de 2007. Como informes previos han sido aprobados 14, de los que destacamos los relativos al Anteproyecto de Ley de Medidas Financieras; al Proyecto de Decreto por el que se regula la acreditación del cumplimiento de la normativa para la integración laboral de las personas con discapacidad y el establecimiento de criterios de valoración y preferencia en la concesión de subvenciones y ayudas públicas de la Administración de la Comunidad de Castilla y León; al Proyecto de Decreto por el que se regulan las Ayudas Regionales a la Inversión en la Comunidad de Castilla y León; y al Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Desarrollo de la Ley de Mediación Familiar de Castilla y León. Finalmente, a iniciativa propia ha sido aprobado el Informe sobre la conciliación de la vida personal, laboral y familiar en Castilla y León.

Consejo Consultivo. El nombramiento de quien ha venido desempeñando el cargo de presidenta del Consejo Consultivo –Doña María José Salgueiro Cortiñas– como consejera de Cultura y Turismo (Acuerdo 11/2007, de 2 de julio, del presidente de la Junta de Castilla y León) ha supuesto el cese en dicho cargo, lo que ha determinado la designación de un nuevo consejero electivo en la sesión de las Cortes celebrada el día 9 de octubre, a favor de D. Mario Amilivia González, siendo este posteriormente nombrado presidente de la institución a propuesta del Pleno del Consejo, por el presidente de la Junta de Castilla y León (Acuerdo

19/2007, de 29 de octubre). Durante el año 2007, con diferencia, el número mayor de dictámenes ha versado sobre expedientes de responsabilidad patrimonial de la Administración, al igual que ha ocurrido en años anteriores. El resto de dictámenes emitidos en materias de su conocimiento se han referido a anteproyectos de ley (2), a contratos celebrados por la Administración (10), a convenios y acuerdos de cooperación (3), a alteración de planes urbanísticos (2), a recursos administrativos (5), a recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencia (2), a régimen local (4), a reglamentos ejecutivos (10), a revisión de oficio (10) y a transacciones y arbitrajes (5).

Consejo de Cuentas. El Pleno del Consejo Cuentas de Castilla y León, en sesión celebrada el 19 de abril de 2007, acordó aprobar la memoria de actuaciones del Consejo de Cuentas de Castilla y León, ejercicio 2006. Con motivo de la comparecencia del presidente de la institución ante la Comisión de Hacienda de las Cortes, el 26 de noviembre de 2007, para explicar dicha memoria, los Grupos Popular y Socialista convinieron en la necesidad de modificar la Ley reguladora del Consejo de Cuentas con objeto de que los informes elaborados por este órgano se tramiten y debatan en las Cortes en fecha próxima a su emisión y no un año después.

Como en años anteriores y conforme a lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 2/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo de Cuentas, las Cortes, a través de su Comisión de Hacienda, aprobaron el 16 de febrero de 2007 el Plan Anual de Fiscalización para el ejercicio 2007, en el que se prevén fiscalizaciones a realizar por mandato legal, fiscalizaciones especiales y las actuaciones de colaboración con el Tribunal de Cuentas y el Tribunal de Cuentas Europeo.

Resulta oportuno también dar noticia del Acuerdo 32/2007, de 19 de abril, del Pleno del Consejo de Cuentas de Castilla y León, por el que se regula el formato de la cuenta general de las entidades locales en soporte informático y posibilita su remisión por medios telemáticos, acuerdo de gran importancia para una Comunidad Autónoma como Castilla y León en la que existen más de dos mil municipios, muchos de ellos, la mayoría, menores de mil habitantes, por lo que para éstos hacer uso de estos medios entraña dificultades que fueron expresamente puestas de manifiesto por el presidente del Consejo de Cuentas en su comparecencia ante la Comisión de Hacienda a que se acaba de hacer referencia. En el posterior Acuerdo 104/2007, de 12 de diciembre, el Pleno del Consejo de Cuentas reguló el Registro General, la sede electrónica y la publicación electrónica de anuncios, creando además el Registro Electrónico del órgano.

Consideraciones generales

Parece obligado, por su trascendencia histórica, comenzar destacando que 2007 ha sido el año en que el nuevo Estatuto de Autonomía ha sido aprobado por las Cortes de Castilla-La Mancha y registrado en el Congreso para su tramitación por las Cortes Generales, aunque ésta ha quedado finalmente pendiente. Aunque las bases y presupuestos fundamentales de la nueva norma institucional básica de la Comunidad habían quedado asentados en 2006, el 29 de enero de 2007, fecha de la aprobación del texto por el Pleno de la Cámara autonómica, pasará seguramente a la historia de la Comunidad.

Sin embargo, en la inmediatez con que se escribe esta crónica, 2007 se percibe ante todo como un año electoral. Como suele ser habitual, las elecciones autonómicas condicionan en alguna medida la actividad normativa, institucional y política de todo el año. De este modo, la cita electoral ha tenido las repercusiones previsibles: la actividad legislativa se intensificó en los meses previos a la misma; el comienzo de la nueva legislatura ha implicado modificaciones institucionales y una nueva estructura de la Administración regional... Y las relaciones entre los partidos políticos con representación parlamentaria también deben interpretarse en el contexto de los comicios autonómicos. Sin embargo, y en contra de lo que en principio cabría imaginar, las mayores tensiones no se han producido antes de las elecciones, sino después. En efecto, y paradójicamente, el año se iniciaba con un acuerdo (frágil y difícil, pero acuerdo a fin de cuentas) sobre el Estatuto, así como consensos puntuales en algunas cuestiones (agua o la aprobación de alguna ley), en la nueva legislatura el enfrentamiento ha sido más evidente y las relaciones más tensas, sin que haya habido acuerdos ni en las reformas legislativas ni en las renovaciones institucionales.

Por lo demás, en 2007 Castilla-La Mancha ha seguido pendiente de temas casi permanentes como el agua y los trasvases, el vino y la OCM correspondiente, el medio ambiente o la educación.

Actividad normativa

Hay que reiterar en primer lugar la aprobación del nuevo Estatuto de Autonomía por las Cortes regionales (si bien el texto aún no ha sido aprobado definitivamente por el Parlamento central, incluimos su comentario en este informe, basándonos en la versión aprobada por la Asamblea autonómica). Además, durante

2007 las Cortes de Castilla-La Mancha han aprobado quince leyes, una cifra que, aunque superior a las diez del año anterior, está en la media habitual de los últimos tiempos. Hay que destacar que buena parte de estas leyes –concretamente once– se aprobaron antes de las elecciones, poniéndose de relieve la mayor actividad legislativa propia del final de toda legislatura. También ha habido algunos Decretos de significación y trascendencia, pudiendo destacarse los que establecen una nueva estructura en la Administración regional y en las distintas Consejerías.

En cuanto a las materias reguladas, puede encontrarse una gran variedad, desde la regulación de significativos sectores económicos y sociales o temas medioambientales, a aspectos institucionales, así como alguna reforma financiera de cierta trascendencia. También ha habido reformas de la legislación anterior, con diferente trascendencia, y otras normas de menor importancia.

A continuación destacaremos algunas de las normas más importantes aprobadas durante el año 2007 en la Comunidad, manteniendo el habitual criterio temático, y comenzando por la referencia al Estatuto de Autonomía.

Nuevo Estatuto de Autonomía

En el *Informe* correspondiente al año 2006 se dio cuenta de la propuesta de proposición de ley para la reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, que se presentó conjuntamente por los dos grupos parlamentarios, así como de la creación de la Comisión Permanente Legislativa para la reforma del Estatuto de Autonomía, ante la que comparecieron los representantes de las instituciones y de diversos sectores sociales de la Comunidad. Así terminó el año 2006, y la intención de ambos grupos era aprobar definitivamente el texto en el primer mes del año 2007.

Así ha sido, aunque para ello la tramitación parlamentaria en sentido estricto ha tenido que producirse de forma relativamente rápida, lo que ha sido posible por el acuerdo existente desde el inicio entre los dos grupos parlamentarios, circunstancia que se ha mantenido en la tramitación de las enmiendas y en la aprobación definitiva, con muy pequeños detalles de discrepancia.

Con el objetivo de cumplir los plazos, el año comenzó habilitando el mes de enero para celebrar sesiones parlamentarias, y abriendo un plazo de enmiendas para presentar al texto estatutario (BOCCM nº 207, de 9 de enero de 2007), plazo que se amplió en dos ocasiones (Boletín Oficial de las Cortes de Castilla-La Mancha nº 208, de 19 de enero, y 211, de 22 de enero), llegando finalmente hasta el día 24 de enero. Las enmiendas, que básicamente habían sido acordadas por los dos grupos en una reunión de varios días en el Parador de Oropesa (véase por ejemplo *La Tribuna* de 16 de enero de 2007), fueron presentadas conjuntamente, en número de 142; su admisión se llevó a cabo el mismo día 24 de enero, y en la misma fecha fue aprobado el dictamen de la Comisión (DSCCM, VI Legislatura, Comisiones, nº 186, de 24 de enero; BOCCM nº 211, de 25 de enero), convocándose un pleno extraordinario para el día 29 de enero. En este Pleno se ratificó la aprobación del dictamen, aunque todavía hubo tiempo (en realidad se retra-

só considerablemente la hora de inicio) para algunas correcciones técnicas y para catorce enmiendas «in voce» presentadas por el Grupo Popular, de las cuales el Grupo Socialista sólo aceptó cuatro. Con estas correcciones de última hora, la proposición de reforma del Estatuto fue aprobada por unanimidad (DSCCM, VI Legislatura, Pleno, nº 85, de 29 de enero de 2007; BOCCM nº 212, de 30 de enero). En el mismo Pleno se designaron dos ponentes para su defensa ante el Congreso de los Diputados (José Molina Martínez, del Grupo Parlamentario Socialista, y Leandro Esteban Villamor, del Grupo Parlamentario Popular). El día 1 de febrero, la proposición era registrada en el Congreso de los Diputados (BOCG, Congreso de los Diputados núm. B-276-1, de 9 de febrero de 2007), si bien la iniciativa ha concluido con el final de la legislatura y deberá retomarse, en su caso, por el próximo Congreso.

En cuanto al contenido de la reforma, ya se hizo referencia en el *Informe* correspondiente al año 2006 a sus líneas generales. Las enmiendas propuestas conjuntamente y aprobadas por la Comisión y el Pleno tienen un carácter fundamentalmente técnico, perfeccionando la redacción o mejorando la sistemática, o cuando afectan de algún modo al contenido –en ocasiones siguiendo algunas de las propuestas de los comparecientes en su momento ante la Comisión– no lo hacen de una manera muy relevante. Como ejemplos pueden citarse correcciones en la regulación de los derechos, en particular de los derechos de determinados sectores sociales y minorías, así como mejoras en la redacción de numerosos aspectos organizativos, o el reconocimiento explícito de la condición de capital de la Comunidad a la ciudad de Toledo; también se añadió un artículo sobre los deberes de los ciudadanos, otro sobre la delegación de competencias a las corporaciones locales, o un tercero sobre la energía. El texto pasó así de 167 a 170 artículos, pero se mantuvieron sus características y contenidos fundamentales, y en particular se conserva la polémica referencia a la finalización del trasvase Tajo-Segura en el año 2015.

Normas institucionales y administrativas

Creación o modificación de instituciones. Ha de destacarse la Ley 2/2007, de 8 de marzo, del Instituto de la Juventud de Castilla-La Mancha, que fue aprobada por unanimidad de los dos grupos de la cámara regional. Este organismo autónomo se adscribe a la Presidencia de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, regulándose sus fines, funciones, estructura orgánica y régimen económico y financiero.

Con la creación de este organismo se pretende garantizar la transversalidad de las políticas de juventud y coordinar las actuaciones de la Administración regional en la materia, contribuyendo a paliar algunos de los problemas más importantes que la juventud padece hoy en día, como son la vivienda o la inestabilidad laboral. Entre las funciones de Instituto de la Juventud pueden destacarse la promoción de la participación de la juventud, así como de su actividad asociativa, el fomento de la integración de los jóvenes, así como de sus iniciativas y proyectos que puedan ser de interés, potenciando aquellas actividades que supongan un complemento a su formación. La Ley regula también la organización del Institu-

to, estableciendo un consejo de dirección y un director que será nombrado por Decreto del Consejo de Gobierno a propuesta de la presidencia del consejo de dirección.

La Ley 2/2007 ha sido desarrollada por el Decreto 313/2007, de 27 de diciembre, por el que se regula la organización y funciones del Instituto de la Juventud en Castilla-La Mancha, que detalla su estructura orgánica y funcionamiento.

En este mismo ámbito material hay que referirse también a la Ley 13/2007, de 8 de noviembre, de modificación de la Ley 5/1993, de 27 de diciembre, de la Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha. Esta reforma tiene fundamentalmente dos propósitos. Por un lado, ampliar las competencias de la Sindicatura en el ámbito local, dado que desaparece la limitación antes existente sobre la potestad fiscalizadora en este terreno, y que reducía la misma a aquellas materias transferidas de acuerdo con el Estatuto de Autonomía o sobre las que tuvieran competencias propias las instituciones autonómicas, así como en los casos de subvenciones recibidas por los órganos de la Comunidad Autónoma, o las competencias que a la Sindicatura le fueren delegadas por el Tribunal de Cuentas. Por otro lado, la reforma se centra en la propia figura del Síndico y su regulación, estableciendo modificaciones en su estatus y funcionamiento, y singularmente, desaparece la limitación que impedía su reelección más allá de un segundo mandato (situación que hubiera impedido la reelección del síndico de no reformarse la Ley). Por lo demás, también se modifican aspectos relativos al objeto de la fiscalización y al funcionamiento de la institución, buscando homogeneizar su labor con la desempeñada por los órganos fiscalizadores de otras comunidades autónomas. En este sentido, se suprime por ejemplo el segundo trámite de alegaciones que la Ley concedía, en su redacción inicial, a las instituciones fiscalizadas.

Nueva estructura de la Administración regional. Como es habitual después de unas elecciones y tras la elección de presidente, se han producido diversos ajustes en la composición del Gobierno regional. La nueva estructura se ha establecido por Decreto 96/2007, de 2 de julio. Las modificaciones fundamentales respecto a la normativa anterior son la desaparición de la Consejería de Obras Públicas y la creación de las de Turismo y Artesanía, y Justicia y Protección Ciudadana. La Consejería de Vivienda y Urbanismo pasa a denominarse de «Ordenación del Territorio y Vivienda», y la de Industria y Tecnología tendrá el nombre de «Industria y Sociedad de la Información». El vicepresidente primero asume las funciones de portavoz y secretario del Consejo de Gobierno. Hay que destacar, además, que con los posteriores nombramientos de consejeros se ha hecho coincidir la titularidad de la vicepresidencia segunda y la de la Consejería de Economía y Hacienda en la persona de María Luisa Araujo Chamorro (Decreto 98/2007).

La nueva estructura de la Administración se ha concretado y desarrollado en los sucesivos Decretos que han regulado las diversas Consejerías. Así, poco después de la estructura de la Administración, se fue aprobando la de los órganos dependientes de la Presidencia (Decreto 126/2007), y la de las Consejerías de Educación y Ciencia (Decreto 127/2007), Sanidad (Decreto 128/2007), Bienestar Social (Decreto 130/2007), Ordenación del Territorio y Vivienda (Decreto 131/2007), Industria y Sociedad de la Información (Decreto 132/2007), Medio Ambiente y Desarrollo Rural (Decreto 133/2007), Turismo y Artesanía (Decreto

134/2007), Cultura (Decreto 135/2007), Administraciones Públicas (Decreto 136/2007), Justicia y Seguridad Ciudadana (Decreto 138/2007). Todos los Decretos mencionados son de 17 de julio. Una semana después se aprobó el Decreto 262/2007, de 24 de julio, por el que se establece la estructura orgánica y las competencias de los distintos órganos de la Consejería de Agricultura.

Reforma de la Ley electoral. Sin duda ha sido una de las normas más polémicas del año. Ya en el debate sobre la reforma del Estatuto, el presidente Barreda puso de relieve que con la legislación entonces vigente, que establecía un número fijo de diputados por provincia, las elecciones se iban a celebrar con algún desajuste palmario, dado que la provincia de Cuenca elegiría un diputado más que Guadalajara, con menos población que ésta. Sin embargo la reforma no se inició antes de las elecciones, ante la falta de acuerdo al respecto. Con la nueva legislatura, el Gobierno retomó la idea, presentando un proyecto que, para corregir los desajustes detectados por causa de los crecimientos demográficos, proponía un incremento de un diputado en Guadalajara (que se equipara así a Cuenca), y otro en Toledo (que tenía los mismos que Ciudad Real, a pesar de superar a ésta en más de 100.000 habitantes). De esta forma, la propuesta implicaba que las Cortes pasarían de 47 a 49 diputados, de modo que Albacete sigue conservando sus diez diputados, Ciudad Real también sigue teniendo once, así como Cuenca que conserva sus ocho, sin embargo Guadalajara, que contaba con siete, pasaba a tener ocho con la reforma, y Toledo pasaba de los once a los doce.

El Partido Popular, pese a las llamadas del Gobierno al acuerdo, rechazó desde el principio esta propuesta, argumentando la conveniencia de establecer otros sistemas de corrección, que no se basaran en una determinación fija del número de escaños por provincia, sino en algún tipo de fórmula que permitiera calcular ese número en cada proceso electoral, teniendo en cuenta la situación poblacional del momento. Todo ello teniendo en cuenta los márgenes estatutarios, dado que la norma institucional básica de la Comunidad, estableciendo como mínimos provinciales el número de diputados actualmente existente, permite que el número total de éstos oscile entre los 47 y los 59. Por otro lado, la oposición parlamentaria destacaba que el hecho de que el número de diputados fuese par en todas las provincias excepto en Ciudad Real convertía a ésta en la única verdaderamente decisiva, y permitía que un partido con menos votos obtuviera la mayoría absoluta, si ganaba en Ciudad Real aunque fuese por escaso margen. En fin, también se destacó la falta de debate y participación de la oposición en la elaboración de la reforma, teniendo en cuenta además que la reforma del Estatuto, ya aprobada por las Cortes regionales aunque todavía pendiente de tramitación en las Cortes Generales, exige mayoría de tres quintos para aprobar o reformar la ley electoral. Por su parte, Izquierda Unida se unió a las críticas al proyecto, aunque esta formación no tiene representación parlamentaria en la Región.

Así las cosas, el Partido Popular mantuvo una oposición frontal a la reforma, que se manifestó en el abandono del Salón de Plenos por parte de los diputados de este grupo parlamentario, tanto en el día de la toma en consideración (27 de septiembre), como en el de la aprobación definitiva (8 de noviembre). Por lo demás, el Grupo Popular renunció a presentar enmiendas al proyecto presentado por el Gobierno, que finalmente se aprobó por la totalidad de los diputados pre-

sentes (los diputados populares, como se ha dicho, habían abandonado la sesión), en los términos ya indicados.

Otros. En este mismo apartado puede mencionarse el Decreto 315/2007, de 27 de diciembre, por el que se regula el Registro General de Convenios de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, que pretende actualizar la normativa existente al respecto (constituida por el Decreto 197/1993, de 30 de noviembre), para conseguir una mayor agilidad y modernidad, incorporando las nuevas técnicas informáticas y telemáticas existentes en la actualidad.

Normas sobre diversos servicios públicos y sectores socioeconómicos, medio ambiente y turismo

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.

Educación. Hay que destacar la Ley 3/2007, de 8 de marzo, de participación social en la educación en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, que deroga y sustituye la anterior Ley del consejo escolar, aprobada en 1999, considerando que el modelo de participación en ella previsto debe ser mejorado, de cara a potenciar la participación de padres y madres. Entre los objetivos principales de la Ley está así el de garantizar el derecho a la educación y establecer un modelo educativo para toda Castilla-La Mancha, basado en la igualdad y los valores democráticos. Con respecto al contenido, el programa general debe recoger aquellas actuaciones de los poderes públicos encaminadas a garantizar el efectivo ejercicio del derecho a la educación. La norma regula también los órganos de gobierno, así como los de participación y consulta. Se recoge la estructura organizativa del consejo escolar en Castilla-La Mancha, así como de los consejos escolares de localidad y los consejos escolares de centro, y se define la participación de toda la comunidad educativa, compuesta por las asociaciones de padres y madres, las asociaciones de alumnos y los docentes. Los profesores participarán a través de sus organizaciones sindicales, mientras que los padres, madres y alumnos podrán participar a través de la constitución de confederaciones, federaciones o asociaciones.

También es importante mencionar el Decreto 2/2007, de 16 de enero, de admisión del alumnado en los centros docentes públicos y privados concertados no universitarios de Castilla-La Mancha. Esta norma trata de adecuar la regulación anterior (Decreto 22/2004, de 2 de marzo, modificado por Decreto 19/2005, de 15 de febrero), a la nueva normativa contenida en la Ley Orgánica 2/2006, de educación, así como de simplificar y agilizar el procedimiento de admisión, en particular en lo referido a los trámites.

Igualmente hay que destacar el Decreto 111/2007, de 3 de julio, por el que se aprueban los estatutos de la Agencia de Calidad Universitaria de Castilla-La Mancha, que desarrollan la organización y funcionamiento de este organismo, creado por Ley 2/2005, y cuya sede se fija en Ciudad Real.

Sanidad y alimentación. La Ley 7/2007, de 15 de marzo, de calidad agroalimentaria de Castilla-La Mancha, cuyo objetivo es garantizar la calidad de todos aquellos productos agroalimentarios que se producen o comercializan en el territorio de Castilla-La Mancha. Además se trata de fomentar las denominaciones de origen, protegiendo especialmente aquellos productos que suponen especialidades de una cierta zona o que se producen atendiendo a un método tradicional. De esta forma también se satisface la creciente demanda de los consumidores de calidad. La norma regula igualmente las figuras de calidad agroalimentaria, los órganos de gestión de las mismas, las entidades que se encargan del control, las medidas necesarias para asegurar la calidad, así como las infracciones y sanciones en la materia y el procedimiento sancionador. Esta Ley ha sido desarrollada este mismo año por el Decreto 9/2007, de 6 de febrero, de autorización de las entidades de control de productos agroalimentarios en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha y de creación del Registro de las mismas.

Por otro lado, y como cada año, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 24/2002, de 5 de diciembre, de garantías en la atención sanitaria especializada, se han regulado los tiempos máximos de respuesta, prestaciones garantizadas, tarifas y abono por gastos de desplazamiento en la atención sanitaria especializada de Castilla-La Mancha. En esta ocasión la regulación se ha llevado a cabo por el Decreto 6/2007, de 30 de enero, si bien el mismo mantiene los plazos ya establecidos en el Decreto 8/2005, de 25 de enero.

Medio ambiente y energía. Ha sido muy amplia e importante la normativa aprobada en el año 2007 en relación a aspectos medioambientales o al sector de la energía. En primer lugar, y de forma muy destacada, hay que mencionar la Ley 1/2007, de 15 de febrero, de fomento de las energías renovables e incentivación del ahorro y eficiencia energética en Castilla-La Mancha, que se considera la primera ley autonómica que regula este sector, pero que fue aprobada con los votos en contra del Grupo Popular, que la consideró inaplicable y falta de contenido. El objeto principal de esta ley es incentivar el uso de las energías renovables, así como concienciar en el ahorro y buena utilización de todo tipo de energía. Por ello se busca establecer medidas que permitan compatibilizar el necesario uso de energía con la protección de nuestro entorno ambiental. La Ley regula los criterios esenciales para fomentar el uso de las energías renovables, siempre encaminados a conseguir un desarrollo sostenible. Entre las principales medidas, se puede destacar la creación de la llamada «Etiqueta Verde» en la que se hace constar el origen de la energía. Igualmente se establece un mandato a todos los poderes públicos para que doten de los mecanismos jurídicos necesarios, por ejemplo la implantación de planes para la incentivación, ahorro o control. También se incluyen medidas de carácter económico que sirvan como incentivo para que el objetivo de la ley pueda ser llevado a efecto, así como mecanismos de cooperación y coordinación entre distintas administraciones públicas. Se trata, en suma, de una ley innovadora y de gran trascendencia para el sector de la energía y la protección del medio ambiente.

Por su parte, la Ley 4/2007, de 8 de marzo, de evaluación ambiental en Castilla-La Mancha, trata de acomodar la normativa anterior (Ley 5/1999, de 8 de abril, que se deroga) a la existente a nivel estatal y europeo, además de incorpo-

rar algunas novedades, como por ejemplo, un nuevo listado de los planes y proyectos que deben ser evaluados para determinar su impacto en el medio ambiente. Todo ello con el triple objetivo de analizar y evaluar el impacto que puedan tener los proyectos o programas, tanto privados como públicos, en el medio ambiente; evitar o paliar los posibles efectos negativos; y comunicar las consecuencias para el medio ambiente a las Administraciones competentes en cada caso, todo ello para fomentar un adecuado desarrollo sostenible. La Ley recoge aquellas actividades que deben someterse a la evaluación, así como el procedimiento, incluyendo cinco anexos en los que se hace constar los proyectos que han de evaluarse, el contenido del informe tras realizarse la misma, y los criterios que han de tenerse en cuenta para valorar los efectos que los proyectos puedan tener en el medio ambiente. Esta norma constituye por tanto una nueva regulación en una materia especialmente sensible y en continua evolución.

Tiene gran trascendencia la Ley 8/2007, de 15 de marzo, de modificación de la Ley 9/1999, de 26 de mayo, de conservación de la naturaleza. El objetivo es igualmente adaptar la regulación a la normativa europea, así como a la jurisprudencia constitucional que reconoce la competencia exclusiva de las comunidades autónomas en la gestión de los parques nacionales. Las principales novedades son: a) los titulares cinegéticos serán los encargados de impedir la colocación de cebos envenenados; b) en aquellas zonas que se consideren de especial protección para la aves (ZEPAS), se adoptarán las medidas necesarias para conservar su hábitat; c) antes de autorizar cualquier plan o proyecto que pueda afectar a una zona de las denominadas sensibles, deberá analizarse el impacto que ese proyecto puede tener en dicha zona. Asimismo, cada una de estas zonas sensibles contará con un plan de gestión que establezca las medidas de conservación necesarias; d) se prohíbe dar muerte, dañar o molestar a los animales silvestres, en contra de lo que establezcan las regulaciones específicas existentes en materia de protección de especies; e) se establecen una serie de medidas de protección sanitaria ante la existencia de enfermedades contagiosas para personas o para animales domésticos o silvestres; f) se incorporan nuevas sanciones e infracciones relativas a parques nacionales, así como para aquellos casos en los que no se cuente con la debida autorización para realizar proyectos que afecten a zonas sensibles; g) se añade el Título VIII, que se refiere exclusivamente a parques nacionales y su integración en las áreas protegidas de la región.

Por su parte, la Ley 11/2007, de 29 de marzo, de creación del Organismo Autónomo Espacios Naturales de Castilla-La Mancha, establece que la finalidad del mismo será la planificación, gestión, conservación, vigilancia y tutela de las áreas y recursos naturales protegidos de la Región. Entre sus competencias están la elaboración de planes de ordenación de los recursos naturales, así como la elaboración y gestión de planes de ayudas para zonas protegidas, y el otorgamiento de las autorizaciones e informes para aquellas actuaciones que puedan afectar a las áreas o recursos naturales protegidos. La norma regula la organización del Organismo, así como el régimen jurídico del personal y el régimen patrimonial y financiero, la gestión de los parques nacionales y de otras áreas y recursos naturales protegidos.

La Ley 5/2007, de 8 de marzo, declara el Parque Natural de la Serranía de

Cuenca. Ya en 2006 se aprobó el plan de ordenación de los recursos naturales de esta zona que ahora conforma el parque natural, y que queda delimitada en la Ley, estableciéndose un marco normativo que permite una mayor protección y garantía de todos los recursos y valores naturales, ecológicos, estéticos, y científicos de la misma.

En fin, puede mencionarse el Decreto 26/2007, de 3 de abril, por el que se crea la red de equipamientos para la educación ambiental de Castilla-La Mancha, encaminada a fomentar la educación en materia medioambiental. En dicha red quedarán integrados todos aquellos equipamientos cuya titularidad corresponda a la Consejería competente en la materia, pero además se prevé la posibilidad de que se integren aquellos otros equipamientos, ya sean públicos o privados, que cuenten con algún proyecto educativo relativo a medio ambiente.

Agricultura. Hay que mencionar la Ley 6/2007, de 15 de marzo, por la que se modifica la Ley 8/2003, de 20 de marzo, de la viña y el vino de Castilla-La Mancha. La reforma consiste en la modificación del artículo 26 y la introducción de un artículo 26 bis, relativos al Fondo de Promoción Vitícola. Hasta ahora, este fondo sólo recibía las aportaciones obligatorias de los titulares de aquellas instalaciones radicadas en Castilla-La Mancha y que transforman la uva en mosto. Tras la reforma, también deberán realizar aportaciones los titulares de instalaciones que comercializan con productos embotellados del sector vitícola. Se prevé además que aquellos obligados que no cumplan con sus aportaciones, no podrán disfrutar de determinadas ayudas financiadas por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. En cuanto a las aportaciones que se han de realizar, la Ley fija unos márgenes, dentro de los cuales serán los representantes de citado sector quienes fijen la cuantía anual que deberá aportarse.

Turismo. Varias normas relevantes inciden en este sector. Puede destacarse el Decreto 5/2007, de 22 de enero, que regula el Registro General de empresas, establecimientos, asociaciones de empresarios turísticos y entidades turísticas no empresariales de Castilla-La Mancha. También es de interés el Decreto 7/2007, de 30 de enero, por el que se regula la Inspección de Turismo de Castilla-La Mancha, como tarea de especial importancia para controlar el cumplimiento de la normativa existente al respecto por parte de las empresas turísticas; se establecen las funciones principales de la inspección, cuya estructura organizativa se manifiesta en dos niveles, que son los servicios centrales y las delegaciones provinciales.

El Decreto 29/2007, de 13 de abril, regula la red de oficinas de turismo de Castilla-La Mancha, de la que no sólo forman parte las oficinas pertenecientes a la Junta de Comunidades, sino que también pueden adscribirse de manera voluntaria otras oficinas ajenas a la Junta, con el objetivo de que la información que reciba el usuario sea uniforme, actualizada y más amplia. Por último, ha de mencionarse el Decreto 17/2007, de 20 de marzo, por el que se modifican determinadas disposiciones en materia de turismo en Castilla-La Mancha.

Patrimonio. Ley 9/2007, de 29 de marzo, por la que se modifica la Ley 4/1990, de 30 de mayo, de patrimonio histórico de Castilla-La Mancha, reforma un solo artículo de la legislación anterior, en concreto el 21. Éste obliga a aquellos propietarios o promotores de obras que vayan a realizarse en zonas que puedan

tener restos arqueológicos, a aportar un informe arqueológico en el que se recojan las medidas necesarias a adoptar. La modificación que incorpora esta ley habilita a la Consejería competente en materia de patrimonio histórico para que realice dicho estudio o informe arqueológico de manera subsidiaria, cuando éste no haya sido iniciado o haya sido suspendido sin causa justificada por el propietario o promotor de la obra, así como en aquellos supuestos en los que los estudios deban realizarse en zonas colindantes, de manera que su resultado dependa en gran medida del conjunto de actuaciones a realizar.

El Decreto 27/2007, de 3 de abril, crea el Centro de Restauración y Conservación de Castilla-La Mancha, que se configura con un órgano de gestión sin personalidad jurídica, con sede en Toledo. Su principal función será la de elaborar planes de actuación encaminados a conservar los bienes muebles con interés cultural existentes en la región, así como la intervención directa sobre aquellas piezas que necesiten ser restauradas, tanto de aquellas existentes en museos, parques arqueológicos, bibliotecas y archivos de Castilla-La Mancha, como aquellas otras procedentes de instituciones civiles o eclesiásticas.

Sector audiovisual. Es importante la Ley 10/2007, de 29 de marzo, de Medios Audiovisuales de Castilla-La Mancha, que pretende llevar a cabo una profunda renovación en la materia, y al tiempo unificar la normativa dispersa previamente existente. Todo ello en el contexto del imparable avance de las nuevas tecnologías y sus repercusiones en materia de medios audiovisuales. La ley tiene como contenidos fundamentales el establecimiento del régimen jurídico de los servicios de radio y televisión prestados por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, así como la creación del Registro de Radio y Televisión de Castilla-La Mancha, su objeto y el procedimiento de inscripción. La norma regula el régimen jurídico de las diversas concesiones y autorizaciones, así como las infracciones y sanciones aplicables.

Durante la tramitación parlamentaria de esta ley, y como consecuencia de las enmiendas admitidas al Grupo Parlamentario Popular, desaparecieron algunos de los aspectos más polémicos del texto, como la creación del Consejo Audiovisual, el establecimiento de una tasa en materia de radio y televisión, y la obligación de los medios de comunicación de difundir comunicados de la Junta o entes locales por razones de interés público. Sin embargo, a pesar de la aceptación de éstas y algunas de las restantes enmiendas propuestas por el PP, éste finalmente votó en contra de la aprobación de la ley.

Otros. Son también dignos de mención el Decreto 20/2007, de 27 de marzo, por el que se crea y regula el observatorio para la prevención de riesgos laborales de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, o el Decreto 65/2007, de 22 de mayo, por el que se establecen aspectos de régimen jurídico y normas técnicas sobre condiciones mínimas de calidad y diseño para las viviendas de protección pública de Castilla-La Mancha, que dispone, entre otros aspectos, cuáles deben ser las superficies útiles mínimas, el mínimo de piezas, la iluminación y ventilación correctas, así como las condiciones de accesibilidad y las condiciones que debe cumplir el edificio en común.

Normas financieras, tributarias y presupuestarias

Presupuestos. La Ley 15/2007, de 20 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para el año 2008, aprueba unos presupuestos de 8.900.619.220 euros, lo que supone un incremento del 9,04% respecto a 2006. Estos presupuestos, según la exposición de motivos de la Ley, tienen como objetivo la productividad, centrándose en el capital humano y el capital tecnológico, y buscando favorecer el dinamismo empresarial. Un segundo objetivo sería la cohesión social; por ello se centran en ámbitos como los servicios públicos, la salud, el medio ambiente y la cultura.

Un aspecto que ha resultado muy polémico fue la significativa subida retributiva que el artículo 25 establece para el presidente y los altos cargos de la Junta, con el objeto de equipararlos a sus equivalentes de otras Comunidades. Ante la polémica suscitada, el presidente Barreda afirmó que donaría su subida retributiva a la organización no gubernamental «Cruz Roja».

Desde el punto de vista de su tramitación parlamentaria, hay que destacar la polémica suscitada por la inadmisión de las enmiendas presentadas por el Grupo parlamentario Popular, debido a la consideración de que esta presentación se produjo fuera de plazo. El Grupo Popular anunció la presentación de un recurso de amparo como consecuencia de esta inadmisión.

Tributos. Gran trascendencia y repercusión mediática ha tenido la Ley 14/2007, de 20 de diciembre, por la que se amplían las bonificaciones tributarias del impuesto sobre sucesiones y donaciones. Aunque el texto se anunció como una supresión total del impuesto en ciertos supuestos, finalmente lo que se ha aprobado es una reducción muy acusada en ciertos casos, pero no su total desaparición. La Ley establece, por tanto, un aumento de las deducciones, quedando de la siguiente manera: a) aquellas transmisiones que se produzcan entre personas pertenecientes a los grupos I y II de parentesco previstos en la Ley 29/1987, de 18 de diciembre (descendientes, ascendientes, cónyuge, adoptantes y adoptados), podrán disfrutar de una deducción del 95 por ciento de la cuota tributaria; b) la misma deducción se les aplicará a los sujetos pasivos con una discapacidad igual o superior al 65 por ciento.

También se aplica el mismo porcentaje a las aportaciones que se realicen al patrimonio protegido del discapacitado; c) cuando se trata de transmisiones lucrativas «inter vivos» la ley establece una serie de requisitos que deben cumplirse para que puedan aplicarse las mencionadas deducciones, por ejemplo que el sujeto pasivo tenga su residencia en Castilla-La Mancha y que la donación se realice mediante escritura pública.

La ley también explicita la equiparación de las parejas de hecho a los cónyuges, siempre que aquéllas hayan tenido una convivencia estable durante los dos últimos años y cumplan los requisitos que exige el Registro de Parejas de Hecho de Castilla-La Mancha. También se asimila a personas adoptadas o personas adoptantes, los acogidos, o los que acogen, de manera permanente o preadoptiva.

Actividad institucional

Consejo de Gobierno

Tras las elecciones de 27 de mayo, los días 25 y 26 de junio de 2007 tuvo lugar el debate de investidura del candidato a la Presidencia de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, que volvió a ser José María Barreda Fontes por segunda ocasión (primera tras una cita electoral). Votaron a favor del candidato los 26 diputados del Grupo Socialista, y en contra los 21 del Grupo Popular.

A partir de ahí se inició la formación de un nuevo Gobierno, a cuya estructura ya nos hemos referido en el apartado correspondiente. Desde el punto de vista de las personas que lo constituyen, hay un cierto predominio de quienes ya formaban parte del anterior Gobierno (nueve miembros repiten, además del propio Barreda), sobre las caras nuevas (cinco consejeros). Se mantiene la paridad entre los sexos, que ya era manifiesta en los anteriores Gobiernos. Y se perfilan como figuras destacadas los dos vicepresidentes, Fernando Lamata, que ya lo era anteriormente, y María Luis Araujo, que suma la condición de vicepresidenta segunda a la que ya tenía de Consejera de Economía y Hacienda, apareciendo sin duda como una de las «personas fuertes» del Consejo. También puede destacarse la salida de Emiliano García-Page, que durante mucho tiempo ha sido consejero y últimamente también vicepresidente, para presentarse como candidato a la alcaldía de Toledo, puesto que finalmente consiguió.

Cortes de Castilla-La Mancha

Resultados electorales. Las elecciones autonómicas celebradas el 27 de mayo se saldaron con una clara victoria del PSOE, que con 570.000 votos y un 51,92%, obtuvo 26 diputados, frente a los 466.000 votos (42,45%) obtenidos por el PP, que le otorgaron 21 diputados. Ninguna otra fuerza política consiguió representación parlamentaria, de manera que el PSOE consiguió una holgada mayoría absoluta. Si bien el resultado se mantiene en la línea de otras elecciones, es cierto que el PP consiguió recortar de manera muy significativa la ventaja que el PSOE había obtenido en los comicios inmediatamente anteriores, celebrados en 2003. En aquella ocasión el PSOE encabezado por José Bono obtuvo 29 escaños, frente a los 18 del PP liderado por Adolfo Suárez Illana. Como se ve, en 2007, con José María Barreda liderando el PSOE y María Dolores de Cospedal como candidata del PP a la presidencia, la ventaja en escaños se ha reducido de once a cinco, la diferencia en votos absolutos ha pasado de doscientos treinta mil a cerca de cien mil, mientras la diferencia porcentual ha descendido de 21 puntos a 9.

Hay que destacar también que la convocatoria de las elecciones fue impugnada por Izquierda Unida ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad, basándose en la falta de proporcionalidad de la distribución de escaños por provincias de acuerdo con la ley electoral entonces vigente, que —como ya hemos apuntado— establecía un número fijo de diputados por provincia, habiendo quedado esas cifras superadas en algunos casos por la evolución demográfica de algunas de ellas. En octubre el Tribunal Superior de Justicia planteó la correspondiente cuestión de inconstitucionalidad sobre la ley al Tribunal Constitucional.

Funcionamiento interno. Las elecciones autonómicas implicaron obviamente la renovación de los órganos de la Cámara. El portavoz del Grupo Parlamentario Socialista pasa a ser Santiago Moreno González, que sustituye a José Molina Martínez, mientras que en el Grupo Parlamentario Popular repite puesto Ana Cristina Guarinos López. Los presidentes de los grupos parlamentarios son Antonio Marco Martínez y María Dolores de Cospedal García, respectivamente.

En cuanto a la relación entre los dos grupos parlamentarios, el inicio de la VII Legislatura se ha caracterizado por la falta de consenso y el enfrentamiento en algunos temas relevantes. El Grupo Parlamentario Popular ha abandonado el Pleno en varias ocasiones, como hemos apuntado al referirnos a la reforma de la ley electoral. Y también en dos ocasiones este grupo ha anunciado la impugnación en amparo de decisiones de la Cámara que consideró lesivas de sus derechos (la negativa a aceptar debates sobre determinadas cuestiones, y la inadmisión de las enmiendas presentadas a la ley de Presupuestos).

Actividad no legislativa. La actividad de control y orientación política se ha llevado a cabo con normalidad. En 2007 no se ha celebrado «debate sobre el estado de la región», pues éste no procede en año electoral según las previsiones reglamentarias. De este modo, el gran debate general del año ha sido el de la investidura de José María Barreda, aunque también hay que destacar, por su trascendencia, el relativo a la aprobación de la reforma estatutaria. A lo largo del año se han celebrado también 24 debates generales «sobre asuntos concretos de interés para la Región», seguidos de la aprobación de las correspondientes resoluciones.

Otras instituciones

La Sindicatura de Cuentas ha visto modificada su ley en los términos referidos en el apartado «actividad normativa». Esta reforma posibilitaba la reelección de Miguel Ángel Cabezas de Herrera como Síndico de Cuentas por tercer mandato consecutivo, lo que se produjo el 22 de noviembre gracias a la mayoría absoluta de los votos del PSOE en segunda votación, pues el PP había propuesto un candidato alternativo.

Tampoco hubo consenso en la renovación de la titularidad de la Defensoría del Pueblo. La anterior titular, Henar Merino, finalizaba su primer mandato y había comunicado previamente su intención de no ser reelegida. El PSOE propuso como nuevo Defensor a José Manuel Martínez Cenzano, que había sido alcalde de Cuenca hasta mayo del mismo año 2007. La ausencia de consenso sobre esta propuesta impidió su nombramiento en primera votación al no alcanzarse los tres quintos requeridos por la ley; por ello, de acuerdo con las previsiones reglamentarias, se celebró una segunda dos meses después, resultando elegido Cenzano el 13 de diciembre con la mayoría absoluta lograda con los votos del PSOE.

Entidades locales

En las elecciones locales de mayo, la victoria del PSOE también ha sido clara en Castilla-La Mancha, con 517.000 votos (47,04%) frente a 460.000 del PP

(41,83%), y 3166 frente a 2619 concejales, respectivamente. Sin embargo, el PP obtuvo más votos en todas las capitales de provincia, excepto Albacete, y recuperó las alcaldías de Cuenca y Guadalajara, aunque perdió la de la capital autonómica, pues el pacto PSOE-IU obtuvo un concejal más que el PP. Por su parte, el PSOE ha obtenido la victoria en las cinco diputaciones provinciales.

Relaciones con el estado y conflictividad jurídica

Relaciones con el Estado y con otras comunidades

Las relaciones de Castilla-La Mancha con el Estado y con otras comunidades autónomas se han mantenido en el año 2007 dentro de los parámetros de la normalidad, y la corrección institucional. Aunque en algunos aspectos las discrepancias con el Gobierno central o con otras comunidades son evidentes, durante el presente año ello no ha supuesto enfrentamientos especialmente notorios. Por desdichado, el Gobierno autonómico mantiene su postura respecto al agua y los trasvases, y tanto éste como los dos grupos parlamentarios han insistido reiteradas veces en la necesidad de que el precepto de la reforma estatutaria dedicado a esta materia (que incluye la finalización del trasvase Tajo-Segura en 2015) sea respetado durante su tramitación en las Cortes Generales. Pero más allá de algunos cruces de declaraciones políticas sobre este tema con algunos ministros del Gobierno central o responsables de la Región de Murcia, las relaciones han sido correctas. Todo ello sin perjuicio de lo que después se mencionará respecto a la conflictividad jurídica.

Por otro lado, Castilla-La Mancha sigue pendiente y sin acuerdo definitivo respecto al traspaso de las competencias en materia de Administración de Justicia, aunque la creación de una nueva Consejería de Justicia y Protección Ciudadana parece estar pensada para una próxima recepción de los servicios y funciones en este ámbito.

En cualquier caso, conviene destacar la vertiente más positiva de las relaciones con otras comunidades y el Estado, que se manifiesta fundamentalmente en la participación de la Comunidad de Castilla-La Mancha en foros multilaterales (siendo de destacar la III Conferencia de presidentes celebrada en el Senado en enero, en la que de nuevo el tema del agua centró la intervención de Barreda), así como la celebración de diversos convenios. Entre ellos puede destacarse el convenio con la Comunidad Autónoma de Madrid para la renovación de la utilización de los títulos de abono transportes del Consorcio Regional de Transportes de Madrid en los desplazamientos entre ambas Comunidades (BOCCM nº 17, de 6 de noviembre de 2007), o el llevado a cabo con el Ministerio de Vivienda en noviembre para gestionar las subvenciones contempladas en el Plan de Ayuda a la Emancipación y Fomento del Alquiler.

Conflictos

Varias sentencias del Tribunal Constitucional recaídas durante el año han resuelto algunas impugnaciones que la Comunidad había llevado a cabo respecto a

leyes del Estado. En concreto, hay que mencionar la STC 249/2007, de 13 de diciembre, en relación a la impugnación del artículo 17.1 del Estatuto de la Comunidad Valenciana en la redacción que dio a éste la reforma llevada a cabo por la Ley Orgánica 1/2006, así como la STC 262/2007, de 20 de diciembre, sobre el recurso de inconstitucionalidad planteado en su día por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha respecto a diversos preceptos de 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. Sin embargo, y a pesar de la enorme trascendencia de las cuestiones planteadas en ambos recursos, las sentencias mencionadas no contienen jurisprudencia particularmente relevante, dado que en ambos casos coinciden sustancialmente con otras sentencias previas, del mismo año 2007, que resolvieron recursos sustancialmente iguales planteados por otras comunidades autónomas (en concreto, la STC 236/2007, de 7 de noviembre, que resolvió el recurso presentado por la Comunidad de Navarra frente a la mencionada LO 8/2000, de 22 de diciembre; y la STC 247/2007, de 12 de diciembre, que resolvió el recurso de la Comunidad Autónoma de Aragón frente al mencionado precepto del Estatuto valenciano, en sentido desestimatorio).

Más incidencia específica en la Comunidad tiene la STC 44/2007, de 1 de marzo, que resolvió el conflicto positivo de competencias promovido por la Junta de Castilla y León en relación con la Orden de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha de 19 de noviembre de 1998, que regula la indicación geográfica «Vino de la Tierra de Castilla». Si bien dicha Orden había sido posteriormente derogada y sustituida por diversas leyes específicas (alguna de las cuales fue ya impugnada por la vía del recurso, que el TC inadmitió por auto 26/2000, de 18 de enero, entendiendo que las comunidades autónomas carecían de legitimación para impugnar por vía de recurso leyes de otras comunidades autónomas), el Tribunal ha considerado que ello no hacía perder su objeto a este proceso constitucional. La cuestión de fondo consistía en la reivindicación de la comunidad vecina respecto a la supuesta invasión de sus competencias por la utilización de la denominación «Castilla» (sin mayor precisión) para la mencionada indicación geográfica. El TC considera en esta sentencia que el conflicto no tiene entidad o relevancia constitucional, señalando que desde esta perspectiva no se ha producido invasión competencial ni ejercicio abusivo de la competencia propia, aunque la cuestión queda imprejuizada de cara a otras posibles vías jurisdiccionales.

Dentro del ámbito de interés de la Comunidad Autónoma pueden citarse algunos procesos constitucionales iniciados en el año, o concluidos sin sentencia o decisión de fondo. A este respecto cabe mencionar la extinción, por desaparición sobrevinida del objeto, de diversas cuestiones de inconstitucionalidad planteadas frente a diversos preceptos de la Ley autonómica de ordenación del territorio y de la actividad urbanística, que ya habían sido declarados inconstitucionales y nulos (si bien sólo con efectos hacia el futuro) por STC 365/2006, de 21 de diciembre, a la que nos referimos ya en el *Informe* del año 2006.

Por otro lado, puede reiterarse el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad sobre la ley electoral de la Comunidad, por parte del Tribunal Superior de Justicia.

También durante el año 2007 se anunció la impugnación por cincuenta senadores populares, en vía de recurso de inconstitucionalidad, de la reforma de la ley electoral aprobada este año, aunque dicho recurso no se presentó dentro del año 2007.

También es importante la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo (sección 7) de 28 de mayo de 2007, ponente Eduardo Calvo Rojas, recaída en el recurso de casación frente a la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de 10 de noviembre de 2004, que anuló diversos preceptos del Decreto 22/2004, de admisión de alumnos en centros no universitarios sostenidos con fondos públicos. La Sentencia del Tribunal Supremo que comentamos supone en la práctica la confirmación del citado Decreto del año 2004, que sin embargo había sido posteriormente sustituido.

En el próximo apartado se mencionarán también algunos de los recursos que el Gobierno autonómico ha planteado durante el año frente a algunos de los trasvases acordados.

Sociedad, economía, desarrollo

El agua y los trasvases

Se trata de un tema recurrente al que todos los años hay que hacer referencia, y que en este *Informe* ya se ha mencionado desde otras perspectivas. En este punto puede recordarse que la cuestión ha seguido manteniendo todo el protagonismo en las declaraciones políticas, y en particular en torno al posible destino de los preceptos de la reforma estatutaria relativos al tema.

Por lo demás, el Gobierno central ha aprobado a lo largo del año diversos trasvases del Tajo al Segura, que en algunos casos han ido seguidos del correspondiente recurso de la Junta. Así, el 2 de febrero se aprobó trasvasar 22 Hm³, once de ellos para riego; el 8 de junio, 92 Hm³ (62 para consumo, 20 para regadío y 10 para las Tablas de Daimiel); el 5 de octubre, 69 Hm³ (31,4 de ellos para riego), y el 28 de diciembre, 48,8 Hm³ (11 para riego). Además, el 28 de febrero se aprobó la venta de 31 Hm³ de Estremera a los regantes de Murcia.

También en relación con el agua puede destacarse el Programa de Desarrollo Sostenible para los Municipios Ribereños de Entrepeñas y Buendía, aprobado mediante un convenio de colaboración entre el Ministerio de Medio Ambiente, la Junta, y la Asociación de Municipios Ribereños. Se trata de un plan dotado con 175 millones de euros cuyo horizonte de actuación se prolongará hasta 2013.

En fin, tiene interés mencionar que la Comunidad Autónoma ocupó por primera vez un puesto en los órganos de gestión de la Cuenca del Tajo, con la participación de la consejera de Obras Públicas en el primer consejo de administración de la Sociedad Estatal de Aguas de la Cuenca del Tajo.

El vino

El sector vitivinícola tiene obviamente una especial trascendencia en Castilla-La Mancha. Ya se ha hecho referencia a las normas de la Comunidad que durante 2007 han tenido repercusiones en el mismo, pero conviene igualmente mencionar dos aspectos en principio «externos» pero que han sido seguidos muy de cerca desde Castilla-La Mancha. En primer lugar, la propuesta de regulación estatal de los alcoholes, incluyendo en esta normativa al vino, propuesta que finalmente fue abandonada en febrero, superándose así una situación que habría sido perjudicial para los intereses económicos y sociales de la Comunidad. En segundo lugar, los debates y tramitación de la OCM del vino, proceso en el cual han participado diversas comunidades autónomas, entre ellas Castilla-La Mancha, que durante mucho tiempo se opuso a las propuestas realizadas desde la Unión Europea. Sin embargo, la OCM finalmente aprobada en diciembre satisfizo las pretensiones del Gobierno regional, que consideró que la misma apostaba finalmente por el sector de manera positiva, buscando su rentabilidad, y no sólo el arranque de viñedos.

Otros

La Universidad de Castilla-La Mancha ha celebrado elecciones a Rector, en las que Ernesto Martínez Ataz, que competía con otros dos candidatos, ha resultado reelegido con una amplia mayoría, al obtener el 68,9% de los votos.

En mayo fueron triste noticia las inundaciones en varias poblaciones manchegas, y especialmente en Villarrubia de los Ojos y Alcázar de San Juan. El Gobierno regional aprobó un fondo de 300 millones para paliar los daños del temporal.

En abril se conoció la sentencia de la Audiencia Nacional que absolvió a los dieciocho acusados por el llamado «fraude del lino», asunto que en su momento tuvo gran repercusión dentro y fuera de la Comunidad. Los partidos políticos se apresuraron a plantear diferentes interpretaciones de esta importante decisión judicial.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total diputados: 47

Composición a 1-I-2.007:

Grupo Parlamentario Socialista: 29

Parlamentario Popular: 18

Composición a 31-XII-2.007:

Grupo Parlamentario Socialista: 26

Grupo Parlamentario Popular: 21

Estructura del Gobierno

Estructura a 1-I-2.007:

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-2007:

Presidente: José María Barreda Fontes (PSOE)

Vicepresidente primero: Fernando Lamata Cotanda

Número de consejerías: 13

Vicepresidenta segunda y Consejería de Economía y Hacienda: María Luisa Araujo Chamorro

Consejería de Educación y Ciencia: José Valverde Serrano

Consejería de Sanidad: Roberto Sabrido Bermúdez

Consejería de Bienestar Social: Tomás Mañas González

Consejería de Ordenación del Territorio y Vivienda: Julián Sánchez Pingarrón

Consejería de Agricultura: Mercedes Gómez Rodríguez

Consejería de Industria y Sociedad de la Información: José Manuel Díaz-Salazar Martín de Almagro

Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Rural: José Luis Martínez Guijarro

Consejería de Turismo y Artesanía: Magdalena Valerio Cordero

Consejería de Cultura: María Soledad Herrero Sainz-Rozas

Consejería de Trabajo y Empleo: María Luz Rodríguez Fernández

Consejería de Administraciones Públicas: Sonia Lozano Sabroso

Consejería de Justicia y Protección Ciudadana: Angelina Martínez Martínez

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 (26 diputados).

Composición del Gobierno: homogéneo (PSOE).

Cambios en el Gobierno

Tras las elecciones se produce el cambio más relevante en la estructura y composición del Gobierno, según queda reflejado en el apartado «Estructura del Gobierno». El Decreto 96/2007, de 2 de julio, establece la estructura de la Administración Regional (DOCM nº 138, de 2 de julio de 2007). Los ceses de los anteriores consejeros se producen por Decretos 84 a 95 de 2007, de 2 de julio. Los nuevos nombramientos, por Decretos 97 a 110 de 2007, de 2 de julio (todos ellos publicados en el DOCM nº 138, de 2 de julio de 2007).

Anteriormente, hay que reseñar el cese de Emiliano García-Page como vicepresidente segundo (Decreto 58/2007, de 11 de mayo, DOCM nº 100, de 14 de mayo de 2007), al presentarse como candidato a la Alcaldía de Toledo por el PSOE; sus funciones se asignaron provisionalmente al vicepresidente primero (Decreto 59/2007, de 11 de mayo, DOCM nº 100, de 14 de mayo de 2007). También ha de mencionarse el cese de María Luisa Araujo Chamorro como consejera de Economía y Hacienda (Decreto 73/2007, de 14 de junio, DOCM nº 126, de 15 de junio); sus funciones se atribuyeron provisionalmente al vicepresidente primero (Decreto 74/2007, de 14 de junio, DOCM nº 126, de 15 de junio), aunque poco después María Luisa Araujo volvería a ocupar la misma Consejería y la Vicepresidencia Segunda de la Junta (véase «estructura del Gobierno»).

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

Los días 25 y 26 de junio de 2007 tuvo lugar el debate de investidura del candidato a la Presidencia de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, José María Barreda Fontes. Votaron a favor del candidato los 26 diputados del Grupo Socialista, y en contra los 21 del Grupo Popular, obteniéndose por tanto la mayoría absoluta requerida por el art. 14.5 del Estatuto para ser investido en primera votación (DSCCM Pleno, VII Legislatura, nº 2, BOCCM nº 3, de 27 de junio de 2007). El presidente de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha fue nombrado por Real Decreto 861/2007, de 27 de junio (DOCM nº 136, de 29 de junio de 2007, BOE nº 155, de 29 de junio de 2007).

Mociones de reprobación

Ninguna

Debates y resoluciones parlamentarias aprobadas

Datos globales

Proyectos de ley: presentados: 11; aprobados: 11

Proposiciones de ley: presentadas: 4; aprobadas: 4

Proposiciones no de ley ante el Pleno: presentadas: 13; aprobadas: 1

Planes y programas: presentados: 1 aprobados: 1

Debates generales: presentados: 53; sustanciados: 24

Cuenta general: presentadas: 1

Interpelaciones: presentadas: 111; sustanciadas: 3

Mociones: presentadas: 3; desestimadas: 2

Preguntas con respuesta oral ante el Pleno: presentadas: 16; sustanciadas: 12

Preguntas con respuesta escrita: presentadas: 1282; contestadas: 593

Peticiones de documentación: presentadas: 1461; contestadas: 973

Comparecencias del Consejo de Gobierno ante el Pleno: presentadas: 6; no admitidas a trámite: 1

Comparecencias del Consejo de Gobierno y Altos Cargos ante Comisiones: presentadas: 63; sustanciadas: 53

Creación de ponencias: solicitadas: 2

Creación de Comisiones No Permanentes: solicitadas: 2; no admitidas a trámite: 1

Debate sobre el estado de la Región

No se ha celebrado este año el Debate sobre la orientación política general del Consejo de Gobierno («Debate sobre el estado de la Región»), ya que de acuerdo con el art. 196 del Reglamento este debate no tiene lugar los años en los que hay elecciones a Cortes de Castilla-La Mancha.

Resoluciones sobre debates generales

De acuerdo con las previsiones del art. 197 del Reglamento de las Cortes, durante el 2.007 se han celebrado un total de 24 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 las repercusiones para Castilla-La Mancha del borrador del anteproyecto de Ley de medidas sanitarias para la protección de la salud y la prevención del consumo de bebidas alcohólicas por menores, expediente 06/0507-0133 (BOCCM nº 215, de 9 de febrero de 2007)

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al debate general sobre los acuerdos alcanzados en la III Conferencia de presidentes Autonómicos celebrada el día 11 de enero, expediente 06/0507-0132 (BOCCM nº 217, de 16 de febrero de 2007).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al debate general sobre la pre-

sencia de Castilla-La Mancha en FITUR y su incidencia en el turismo de la Región, expediente 06/0507-0135 (BOCCM nº 217, de 16 de febrero de 2007).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al debate general sobre la situación de la seguridad ciudadana en Castilla-La Mancha, expediente 06/0507-0127 (BOCCM nº 217, de 16 de febrero de 2007).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al debate general sobre el Plan de Informatización de centros educativos y el Proyecto de conectividad integral, expediente 06/0507-0108 (BOCCM nº 219, de 22 de febrero de 2007).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al debate general sobre la Ley Orgánica de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres y su incidencia en Castilla-La Mancha, expediente 06/0507-0081 (BOCCM nº 224, de 9 de marzo de 2007).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al debate general sobre el uso del agua del trasvase Tajo-Segura, expediente 06/0507-0128 (BOCCM nº 226, de 19 de marzo de 2007).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al debate general al objeto de analizar y estudiar la propuesta de reforma de la OCM del sector vitivinícola y su incidencia para Castilla-La Mancha, expediente 07/DG-0001 (BOCCM nº 6, de 3 de septiembre de 2007).

Resolución del Pleno de las Cortes relativa al debate general sobre las actuaciones llevadas a cabo por el Gobierno de Castilla-La Mancha en relación con el asentamiento de ciudadanos rumanos en el municipio de «La Herrera» y sus efectos para la región, expediente 07/DG-0005 (BOCCM nº 9, de 25 de septiembre de 2007).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al debate general para informar sobre el inicio del curso escolar 2007-2008 en Castilla-La Mancha, expediente 07/DG-0017 (BOCCM nº 9, de 25 de septiembre de 2007).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al debate general sobre la siniestralidad laboral en Castilla-La Mancha, y las políticas seguidas por el Gobierno en sus ámbitos territorial y competencial, expediente 07/DG-0002 (BOCCM nº 10, de 28 de septiembre de 2007).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al debate general sobre la política seguida por el gobierno de Castilla-La Mancha en materia de Ayudas a las familias, en su ámbito territorial y competencial, expediente 07/DG-0008 (BOCCM nº 10, de 28 de septiembre de 2007).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al debate general sobre la evolución del turismo en la Región durante el periodo actual, expediente 07/DG-0016 (BOCCM nº 14, de 19 de octubre de 2007).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al debate general sobre la política seguida por el Gobierno Regional en materia de vivienda, expediente 07/DG-0018 (BOCCM nº 14, de 19 de octubre de 2007).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al debate general sobre la cam-

paña de incendios 2007, expediente 07/DG-0013 (BOCCM nº 22, de 23 de noviembre de 2007).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al debate general sobre la situación del sector ganadero en Castilla-La Mancha, expediente 07/DG-0037 (BOCCM nº 22, de 23 de noviembre de 2007).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al debate general sobre la situación actual de la legislación del sector público de Castilla-La Mancha, expediente 07/DG-0038 (BOCCM nº 22, de 23 de noviembre de 2007).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al debate general sobre el Diálogo Social en Castilla-La Mancha, expediente 07/DG-0042 (BOCCM nº 22, de 23 de noviembre de 2007).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al debate general sobre los efectos que tendrá en nuestra Comunidad la aplicación de las medidas contenidas en el Real Decreto 1472/2007, de 2 de noviembre, por el que se regula la renta básica de emancipación de los jóvenes, expediente 07/DG-0044 (BOCCM nº 28, de 17 de diciembre de 2007).

Otras resoluciones

Resolución del Pleno de las Cortes de Castilla-La Mancha, como consecuencia del debate y votación acumulado, de la Proposición no de Ley 07/PNLP-0004, presentada por el Grupo Parlamentario Popular, relativa a la creación de una Comisión Permanente Legislativa para la Reforma de la Ley Electoral de Castilla-La Mancha y del debate general sobre la situación actual de la legislación electoral de Castilla-La Mancha, expediente 07/DG-0040 (BOCCM nº 19, de 13 de noviembre de 2007).

Resolución del Pleno de las Cortes sobre el Informe de la Ley de Prevención de Malos Tratos y Protección a las Mujeres Maltratadas correspondiente al año 2006, expediente 07/IDAR-0005 (BOCCM nº 28, de 17 de diciembre de 2007).

Proposiciones no de ley aprobadas

PNL-06/0501-0275, presentada por los Grupos Parlamentarios Socialista y Popular, relativa a enfermedades cardiovasculares atribuibles a la obesidad abdominal (BOCCM nº 226, de 19 de marzo de 2007).

Declaraciones Institucionales

Declaración institucional con motivo del Día Internacional contra la Violencia de Género, expediente 07/DI-0001 (BOCCM nº 22, de 23 de noviembre de 2007).

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

Resolución de la Presidencia de las Cortes de Castilla-La Mancha por la que se dictan normas sobre el procedimiento a seguir para la retirada de las propuestas de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha que se encuentren en tramitación en las Cortes Generales, expediente 06/0604-0003 (BOCCM nº 217, de 16 de febrero de 2007).

Instituciones similares a Consejo Consultivo, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo

Consejo Consultivo

Dictámenes emitidos por materias:

Anteproyectos de Ley: 8 (3,11%)

Proyectos de Reglamentos o disposiciones de carácter general en desarrollo de Ley: 31 (12,06%)

Conflictos de competencias: 1 (0,38%)

Actos administrativos: 201 (78,21%)

– Recursos extraordinarios de revisión: 1(0,38%)

– Revisión de oficio: 13 (5,05%)

– Responsabilidad patrimonial: 175 (68,09%)

– Contratación administrativa: 11 (4,28%)

– Concesiones administrativas: 1 (0,38%)

– Urbanismo: 11 (4,28%)

Convenios o acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas: 1 (0,38%)

Consultas facultativas: 4 (1,55%)

El texto completo de los dictámenes puede consultarse en <http://www.jccm.es/consultivo/>

Sindicatura de Cuentas

En el año 2.007, y siguiendo los datos del Diario Oficial de Castilla-La Mancha, la Sindicatura ha publicado 6 informes definitivos de fiscalización:

- 1, sobre la fiscalización del Instituto de Finanzas de Castilla-La Mancha, S. A.. ejercicio 2003 (DOCM nº 175, de 22 de agosto de 2007).
- 1, sobre la fiscalización del Ayuntamiento de Casas de Lázaro (Albacete), ejercicios 1999 a 2003 (DOCM nº 47, de 3 de marzo de 2007).
- 1, sobre la fiscalización de las contabilidades electorales derivadas de las elecciones a Cortes de Castilla-La Mancha, celebradas el 27 de mayo de 2007 (DOCM nº 269, de 26 de diciembre de 2007).
- 3, sobre la fiscalización de ayudas con cargo al Fondo Regional de Cooperación Local, ejercicio 2002, concedidas: a) con carácter específico a municipios con población superior a 2000 habitantes; b) a mancomunidades; y c) a municipios y entidades de ámbito territorial inferior al municipio, para financiar programas de inversión en diversos sectores (todos ellos en DOCM nº 251, de 1 de diciembre de 2007).

Por otro lado, en el año 2007 ha sido reformada la Ley que regula la Sindicatura de Cuentas (Ley 5/1993, de 27 de diciembre), por Ley 13/2007, de 8 de noviembre (DOCM nº 239, de 16 de noviembre), como se detalla en el apartado correspondiente de este *Informe*.

Por su parte, el Síndico, Miguel Ángel Cabezas de Herrera Pérez ha sido reelegido por las Cortes para un tercer mandato tras la finalización del anterior (Resolución de 22 de noviembre de 2007, BOCCM nº 22, de 23 de noviembre, DOCM nº 250, de 30 de noviembre).

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 algunos de sus miembros (Decreto 8/2007, de 6 de febrero, DOCM nº 30, de 9 de febrero de 2007; Decreto 115/2007, de 10 de julio, DOCM nº 147, de 13 de julio; Decreto 279/2007, de 2 de octubre, DOCM nº 207, de 5 de octubre de 2007; Decreto 290/2007, de 22 de octubre, DOCM nº 223, de 26 de diciembre).

En el mismo año, el Consejo Económico y Social ha emitido 10 dictámenes y 1 informe. De los dictámenes, 4 se refieren a anteproyectos de ley, 5 a proyectos de decreto, y uno al marco estratégico de Castilla-La Mancha para la aplicación de Fondos Estructurales 2007-2013. El informe se refieren al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para el año 2008.

También hay que mencionar la publicación del «Informe socioeconómico de Castilla-La Mancha 2006», y de la «Memoria de Actividades 2006».

El texto completo de los dictámenes, informes y de la memoria en www.jccm.es/ces/

Defensor del Pueblo

Durante el año 2007 ha cambiado de titular tras la finalización del mandato de Henar Merino Senovilla, y el nombramiento de José Manuel Martínez Cen-zano, por el Pleno de las Cortes de Castilla-La Mancha de 13 de diciembre (BOCCM nº 27, de 14 de diciembre de 2007; DOCM nº 263, de 18 de diciembre), quien tomó posesión del cargo el 21 de diciembre. Asimismo, el nuevo Defensor ha nombrado adjunto segundo a Roberto Tejada Márquez, manteniéndose en el cargo de adjunto primero a Rufino Alarcón Sánchez (sendas Resoluciones de 28 de diciembre de 2007, DOCM nº 272, de 31 de diciembre de 2007; en el BOCCM nº 32, de 28 de diciembre, consta la conformidad de la Comisión de Asuntos Generales de las Cortes con dichos nombramientos).

También hay que destacar la publicación del informe anual de la institución correspondiente al ejercicio 2006 (BOCCM nº 227, de 26 de marzo de 2007).

Asimismo, el 13 de noviembre de 2007, la institución depositó en el Registro de las Cortes de Castilla-La Mancha dos informes especiales que analizan las condiciones de vida y el nivel de acceso a los derechos fundamentales de la población reclusa, y de los menores que cumplen medidas en Centros de Reforma. Ambos estudios han sido elaborados por personal especializado de la Oficina, previo desarrollo de un programa de visitas a los centros penitenciarios y a los centros de reforma de menores de la Región.

En fin, durante el ejercicio han tenido entrada en el Registro de la institución 723 quejas, destacando –por número– las relativas a sistema sanitario (13,1%), Justicia (11,8%), medio ambiente y salud pública (9,5%) y procedimiento administrativo en general (9%). Respecto a las consultas planteadas, la Defensoría ha recibido 1.107 a través de diferentes medios: 782 llamadas telefónicas, 153 de modo presencial en la Institución, 153 a través del correo electrónico y 19 por correo ordinario.

Los textos completos de los informes y de algunas resoluciones en <http://www.defensorclm.com>

Abreviaturas específicas

BOCCM: Boletín Oficial de las Cortes de Castilla-La Mancha

DSCCM: Diario de Sesiones de las Cortes de Castilla-La Mancha

DOCM: Diario Oficial de Castilla-La Mancha

El marco político e institucional

Estabilidad política

En el 2007 la vida política e institucional en Cataluña ha tenido como rasgo característico la estabilidad. A diferencia del Gobierno tripartito anterior, el actual *Govern d'entesa* formado por PSC, ERC y ICV ha dado muestras de una mayor cohesión gubernamental y no se han producido crisis de gobierno. Dicha cohesión entre los tres partidos de la mayoría gubernamental se manifestó con claridad en la votación de las resoluciones finales del preceptivo debate de política general que abre el periodo de sesiones de septiembre.

No obstante la tranquilidad política reseñada, durante el 2007 surgieron algunos factores de divergencia que pusieron a prueba la cohesión entre los tres partidos de la mayoría gubernamental. Así, en el debate monográfico de política general sobre el desarrollo estatutario, que tuvo lugar en marzo, la propuesta de CiU de celebrar una consulta popular sobre el Estatuto de autonomía en caso de una sentencia desfavorable del Tribunal Constitucional pareció, en un primer momento, tener el apoyo de ERC. Pero la presentación de un texto alternativo por parte de ERC, en el que se planteaban las responsabilidades de los gobiernos anteriores de CiU en los límites del autogobierno de Cataluña, generó la imposibilidad de conciliación entre ambas propuestas y al final ninguno de los textos fue aprobado por falta de apoyo parlamentario. Por otra parte, ERC planteó que el Gobierno de la Generalidad impugnara ante el Tribunal Constitucional el Decreto estatal 1513/2006, sobre enseñanzas mínimas de la educación primaria, debido a que incorporaba una tercera hora de castellano. En esta cuestión la posible controversia entre PSC y ERC quedó zanjada mediante la decisión del Gobierno de la Generalidad de llevar a cabo una impugnación general del Decreto estatal por motivos competenciales y una aplicación flexible de la previsión sobre el incremento horario del castellano atendiendo al contexto sociolingüístico (Decretos 142 y 143/2007). Finalmente, cabe consignar el único punto en el que los partidos de la mayoría gubernamental exteriorizaron de manera más evidente sus divergencias: algunas resoluciones parlamentarias en relación a la gestión de las infraestructuras ferroviarias en Cataluña por parte del Gobierno central. La solicitud de comparecencia ante el Parlamento de Cataluña de la ministra de Fomento, M. Álvarez, fue aprobada en octubre por la Cámara catalana con el apoyo de ERC y los votos en contra de PSC e ICV-EUiA. En noviembre el Parlamento de Cataluña, con el voto en contra de únicamente el PSC, aprobó una resolución en la

que se reprobaba la actuación de la ministra de Fomento y se solicitaba su dimisión.

En cuanto a las relaciones entre el Gobierno de la Generalidad y el Gobierno del Estado se ha mantenido a lo largo del año una comunicación amistosa y constructiva favorecida en gran medida por la afinidad política entre el PSOE y PSC. No obstante, el Gobierno catalán ha reivindicado un ritmo más acelerado del desarrollo estatutario y el Presidente de la Generalidad, ante la gravedad de las crisis en diversas infraestructuras de Cataluña cuya gestión corresponde al Estado, ha alertado en declaraciones efectuadas en noviembre sobre el peligro del «desapego» de Cataluña con respecto a España.

Las crisis en diversas infraestructuras

No es exagerado afirmar que las crisis en diversas infraestructuras esenciales han sido el elemento más relevante de la vida política y social de Cataluña durante el año 2007. Las continuas averías en la red de transporte ferroviario de cercanías de RENFE, el retraso en la llegada del AVE a Barcelona y el apagón eléctrico producido durante varios días en diversos sectores de Barcelona fueron los hechos más destacados. También cabe reseñar en este apartado el colapso en el mes de agosto en algunas autopistas catalanas, que llevó al Gobierno catalán a ordenar el levantamiento durante varias horas de las barreras de los peajes, y el silencio del Gobierno del Estado con respecto al modelo de gestión del aeropuerto de Barcelona. Esto último propició en el mes de marzo la celebración de un encuentro en el Instituto de Estudios Superiores de la Empresa (IESE) de representantes de los diversos ámbitos económicos de Cataluña en el que se apostó por un modelo de gestión aeroportuaria con participación de las instituciones autonómicas y locales y del sector privado. Por su especial importancia se trata a continuación con mayor detalle la crisis en el sistema ferroviario y el apagón eléctrico de Barcelona.

La crisis en el sistema ferroviario de Cataluña comienza hacerse visible ya en los meses de enero y febrero cuando, a causa del mal estado en las vías de cercanías y a la incidencia de la construcción del AVE, se producen retrasos y suspensiones en el servicio de trenes que afectan a diversas conexiones en el área metropolitana de Barcelona. Posteriormente, a finales de julio se suspendió la línea ferroviaria que conecta Barcelona con el aeropuerto y a partir del verano los cortes en los servicios y los retrasos de trenes se hicieron continuos. La crisis alcanzó su punto más álgido a finales de octubre cuando se anunció el cierre, por motivos de seguridad, de dos líneas estratégicas y muy concurridas por los pasajeros del área metropolitana de Barcelona. El restablecimiento del servicio en una de estas líneas se produjo a finales de diciembre y en la otra está previsto que tenga lugar en enero de 2008. Debe señalarse que frente a esta crisis las medidas de choque (protocolo de emergencias, devolución de dinero a los usuarios por los billetes no utilizables o por el servicio deficiente, transporte alternativo) adoptadas por el Gobierno central, y en particular por el Ministerio de Fomento, sirvieron solamente para paliar de manera parcial el grave trastorno sufrido por los ciudadanos. A estos hechos, cabe sumarle el incumplimiento de la promesa,

realizada por el Presidente del Gobierno, de la llegada del AVE a Barcelona el día 21 de diciembre.

Las causas de esta crisis ferroviaria son, por una parte, la falta de inversión para el mantenimiento y la renovación de las infraestructuras correspondientes y, por otra parte, la deficiente planificación y evaluación de la compatibilidad temporal entre la realización de las obras del AVE y la prestación del servicio ferroviario de cercanías en Barcelona y su área metropolitana. Las responsabilidades corresponden al Gobierno central ya que tanto la gestión ferroviaria de cercanías como la construcción del AVE son de su competencia. Dicho esto, cabría tan solo apuntar que los sucesivos Gobiernos de la Generalidad tal vez no han sabido plantear adecuadamente ante el Gobierno del Estado la urgencia de resolver los problemas de las infraestructuras ferroviarias en Cataluña. La reacción del Gobierno central frente a la crisis ferroviaria se concretó en diversas medidas: establecimiento permanente en Barcelona de uno de los máximos responsables en la materia del Ministerio de Fomento; creación del Centro de Coordinación de la Operación Ferroviaria Barcelona 2007, encargado de la gestión de las inversiones ferroviarias en Cataluña y, en especial, de la llegada del AVE; creación de una comisión de seguimiento de las inversiones del Estado en Cataluña dependiente de la oficina económica de la Presidencia del Gobierno. Como ya se ha apuntado anteriormente, estas medidas sirvieron para lograr el restablecimiento parcial del servicio ferroviario de cercanías a finales de diciembre y para anunciar que la llegada del AVE a Barcelona se retrasaba hasta 2008 con el fin de asegurar que la operación se realizara con las máximas garantías de seguridad.

En el plano parlamentario la crisis ferroviaria dio lugar en octubre y noviembre a debates en el Parlamento de Cataluña en los que se aprobaron resoluciones para la comparecencia del Delegado del Ministerio de Fomento en Cataluña y de la ministra de Fomento, e igualmente resoluciones de reprobación de la actuación de la ministra de Fomento y de solicitud al Gobierno central del cese de la misma. El acuerdo parlamentario sobre las comparecencias ante la Cámara catalana de autoridades estatales se fundamenta en el artículo 59.5 del Estatuto de Autonomía de 2006 cuyo tenor literal es el siguiente: *«los cargos públicos y el personal al servicio de las administraciones que actúan en Cataluña tienen la obligación de comparecer a requerimiento del Parlamento»*. Este precepto del nuevo Estatuto tuvo ocasión de ser aplicado y respetado el año 2006 cuando el Delegado del Gobierno en Cataluña compareció ante el Parlamento autonómico para informar acerca de las consecuencias de la huelga en el aeropuerto de Barcelona. En el año 2007, sin embargo, las autoridades requeridas no atendieron el requerimiento parlamentario. En el caso del Delegado del Ministerio de Fomento se trata de un claro incumplimiento de una expresa previsión estatutaria. En el supuesto de la ministra de Fomento la no comparecencia ante el Parlamento catalán podría encontrar algún fundamento en una interpretación del artículo 59.5 del Estatuto que entendiera que el ámbito de aplicación de la norma se circunscribe a los cargos públicos del Estado con sede específicamente en Cataluña. En cuanto al pronunciamiento del Parlamento de Cataluña sobre la reprobación y la petición de dimisión de un miembro del Gobierno del Estado, puede sorprender a primera vista ya que el Ejecutivo central no es políticamente responsable ante un Parlamento autonómico, pero cabe considerarlo admisible pues toda Cámara

parlamentaria puede realizar libremente expresiones de su voluntad política. Los ecos de la crisis ferroviaria también llegaron a las Cortes Generales y hubo debates al respecto tanto en el Congreso como en el Senado pero las mociones de reprobación presentadas contra la ministra de Fomento no fueron aprobadas.

En cuanto a la crisis eléctrica debe señalarse que el 23 de julio se produjo un gran apagón que dejó sin energía a más de 330.000 abonados en Barcelona y en algunos municipios de su área metropolitana. La recuperación del suministro tardó más de dos días y muchos usuarios de la energía eléctrica recibieron el servicio por medio de generadores de electricidad, que estuvieron en funcionamiento hasta finales del mes de octubre con los inconvenientes de ruido, malos olores y humo de los aparatos. Una vez producida esta grave incidencia, el Ayuntamiento de Barcelona, el Gobierno de la Generalidad y el Ministerio de Industria abrieron sus respectivos expedientes informativos para determinar las causas de la misma. Por su parte la Comisión Nacional de la Energía elaboró un informe técnico al respecto. De estos documentos se desprenden una serie de puntos: la existencia de defectos en las redes de transporte secundario y distribución de energía eléctrica que son incompatibles con el nivel de calidad del suministro a que tienen derecho los consumidores; la ausencia de protocolos de actuación y de mecanismos alternativos de provisión eléctrica en los casos de incidencias graves; la responsabilidad del apagón de ENDESA (empresa privatizada) y de Red Eléctrica Española (empresa parcialmente privatizada con una participación estatal del 20%) por el deficiente estado de las conducciones y las instalaciones de suministro eléctrico. El Gobierno catalán señaló además que las inversiones del Estado en las infraestructuras eléctricas de Cataluña eran insuficientes pero vino a reconocer también que la Generalidad debía haber extremado el ejercicio de las competencias que tiene atribuidas en materia de inspección del mantenimiento de las líneas eléctricas. Las actuaciones del Gobierno de la Generalidad estuvieron encaminadas a garantizar la asunción de responsabilidades por parte de ENDESA, y en particular el reconocimiento efectivo de las correspondientes indemnizaciones para los perjudicados. Así, en una reunión realizada a los pocos días del incidente, ENDESA se comprometió al pago de indemnizaciones tanto a las familias como a las empresas. Posteriormente, el Gobierno catalán, una vez concluido el expediente informativo, tramitó un expediente sancionador a las empresas eléctricas.

Por último, debe destacarse que el descontento ciudadano por la crisis ferroviaria y por los problemas habidos en otras infraestructuras tuvo su mayor expresión en la importante manifestación que, bajo la bandera del «derecho a decidir sobre las infraestructuras», se celebró el 1 de diciembre en Barcelona.

Desarrollo del Estatuto de Autonomía

En relación con la aplicación y el desarrollo del Estatuto de Autonomía de 2006 cabe recordar, en primer lugar, que aún está pendiente la resolución del Tribunal Constitucional sobre los recursos de inconstitucionalidad presentados contra dicha norma pero ello obviamente no afecta en términos jurídicos a su plena vigencia. Para dictar sentencia sobre el recurso presentado por parlamentarios del

Partido Popular el Tribunal Constitucional contará únicamente con once miembros ya que el propio Alto Tribunal aceptó la recusación del magistrado Pablo Pérez Tremps solicitada por los recurrentes. El Tribunal Constitucional desestimó, en cambio, la recusación del magistrado Jorge Rodríguez Zapata que fue planteada por el Gobierno de la Generalidad.

Por lo que se refiere propiamente al desarrollo del Estatuto, deben destacarse, por un lado, las leyes aprobadas por el Parlamento que suponen un despliegue directo en el plano organizativo de algunas de las nuevas previsiones estatutarias y, por otro lado, la puesta en marcha de los organismos bilaterales de colaboración entre la Generalidad y el Estado. En el seno de uno de estos organismos bilaterales –La Comisión Bilateral Generalidad-Estado– se ha materializado otro aspecto importante del desarrollo estatutario: la negociación de los traspasos de servicios del Estado a la Generalidad derivados de la distribución competencial contenida en el Estatuto de 2006.

Las leyes catalanas que pueden incluirse en este apartado son las siguientes: la Ley 1/2007, del Consejo de Relaciones Laborales; la Ley 7/2007, de la Agencia Tributaria de Cataluña; y la Ley 13/2007, del Memorial Democrático. Quedan, sin embargo, pendientes de aprobación, y sin razones políticas que justifiquen este hecho, leyes tan importantes como la relativa al Presidente y al Gobierno y la que debe crear el Consejo de Garantías Estatutarias. La no aprobación de esta última ley implica que queden sin efecto algunas de las garantías de los derechos estatutarios previstas por el Estatuto de 2006.

El Consejo de Relaciones Laborales se crea en virtud de las competencias de la Generalidad en materia de trabajo (art. 170 del Estatuto) y como instrumento para articular un espacio catalán de relaciones laborales tal como establece el artículo 45.4 del propio Estatuto. El Consejo de Relaciones Laborales es un órgano de participación institucional, adscrito al Departamento competente en materia laboral, para impulsar el diálogo y la concertación social entre las organizaciones sindicales y empresariales y la Administración de la Generalidad

La creación de la Agencia Tributaria de Cataluña supone dar cumplimiento al artículo 204 del Estatuto. La Agencia es un ente de derecho público con personalidad jurídica propia y plena capacidad para ejercer sus funciones entre las que destacan las siguientes: gestionar, liquidar, inspeccionar y recaudar los tributos propios de la Generalidad y los tributos estatales cedidos totalmente a la Generalidad; gestionar la recaudación por la vía ejecutiva de los ingresos de derecho público no tributarios de la Administración de la Generalidad y de los entes que constituyen el sector público de la Generalidad; y formar parte del consorcio con la Agencia Estatal de Administración Tributaria que debe constituirse en el plazo de dos años desde la entrada en vigor del Estatuto de 2006 según prescribe el artículo 204.2 de la propia norma estatutaria.

Por su parte la configuración del Memorial Democrático como entidad de derecho público, dotada de personalidad jurídica propia y plena capacidad para obrar, significa el desarrollo institucional de las previsiones del artículo 54 del Estatuto. El Memorial Democrático tiene por objeto desarrollar las políticas públicas del Gobierno catalán dirigidas a la acción cívica de recuperación, conme-

moración y fomento de la memoria democrática, especialmente del conocimiento del período de la Segunda República, de la Generalidad republicana, de la Guerra Civil y de la dictadura franquista.

En cuanto a los organismos bilaterales de colaboración entre la Generalidad y el Estado previstos por el Estatuto de 2006 puede constatarse que a lo largo de 2007 han quedado constituidos. Se trata de la Comisión Bilateral Generalidad-Estado (art. 183), de la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales (art. 210) y de la Comisión sobre Inversiones del Estado en Infraestructuras en Cataluña (disposición adicional tercera), constituidas, respectivamente, el 26 de febrero, el 6 de febrero y el 27 de abril. De estas tres Comisiones la que ha desarrollado una actividad más significativa durante el año 2007 ha sido la Comisión Bilateral Generalidad-Estado

La Comisión Bilateral se rige por las disposiciones del Estatuto y por el Reglamento acordado por la propia Comisión, en su reunión del 16 de abril, y publicado mediante Resolución de 17 de septiembre de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial. De conformidad con este marco normativo la Comisión Bilateral es el órgano permanente de cooperación entre la Generalidad y el Estado para instrumentar la colaboración mutua en el ejercicio de las respectivas competencias y la participación de la Generalidad en determinados supuestos. Está formada por seis representantes de cada parte, debe reunirse como mínimo dos veces al año y es presidida alternativamente por cada parte en periodos anuales. El rango de los representantes estatales debe ser como mínimo de secretario de estado o de subsecretario y el de los de la Generalidad debe ser como mínimo de secretario general o de secretario sectorial, si bien en la práctica han figurado ministros en la delegación del Estado y consejeros en la de la Generalidad. Para el tratamiento más especializado de los asuntos el Reglamento contempla cuatro subcomisiones de carácter permanente: la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Conflictos; la Subcomisión de Colaboración y Cooperación; la Subcomisión de Infraestructuras y Equipamientos; y la Subcomisión de Asuntos Europeos y Acción Exterior.

La experiencia del primer año de funcionamiento de la Comisión Bilateral muestra que su labor se ha centrado fundamentalmente en la negociación de los trasposos de servicios derivados de la nueva delimitación competencial operada por el Estatuto de 2006. En principio esta tarea debía corresponder a la Comisión Mixta de Traspasos prevista en la disposición transitoria sexta del Estatuto de 1979 y cuya vigencia ha sido mantenida por la disposición transitoria segunda del Estatuto de 2006. El relevante peso político de los representantes de cada parte en la Comisión Bilateral ha propiciado este fenómeno y ha relegado a la Comisión Mixta a la función de mera aprobación formal de los acuerdos políticos en materia de trasposos adoptados en el seno de la Comisión Bilateral. Mediante esta metodología los principales resultados alcanzados en este ámbito son los siguientes:

– Declaración conjunta del Gobierno del Estado y del Gobierno de la Generalidad, de 18 de abril, para el desarrollo de las competencias de la Generalidad contenidas en artículo 147 del Estatuto (notarías y registros públicos). En su virtud la Generalidad convocará, gestionará y resolverá los concursos de provisión de notarios y registradores; participará en la elaboración de la normativa en ma-

teria de acceso a la función pública notarial y registral; y determinará las demarcaciones notariales y registrales. Mediante la Resolución 2047/2007 el Departamento de Justicia de la Generalidad convocó por primera vez el concurso público para la provisión de plazas de notarías vacantes en Cataluña.

– Convenio, suscrito en el seno de la Junta de Seguridad el 27 de diciembre, entre el Ministerio del Interior y el Departamento de Interior de la Generalidad que establece el marco para el ejercicio efectivo de las competencias de la Generalidad sobre la inspección, control y sanción de las actividades de seguridad privada en Cataluña derivadas del artículo 163 del Estatuto.

– Decreto 1267/2007, sobre traspaso de las funciones y servicios de la Administración del Estado a la Generalidad de Cataluña relativos al Hospital Clínico y Provincial de Barcelona. El traspaso se hace efectivo a partir del 1 de enero del 2008 y se prevé tanto el coste efectivo de los medios que se traspasan como una transferencia destinada al saneamiento financiero del hospital y a inversiones nuevas.

– Decreto 1405/2007, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Generalidad de Cataluña relativos a la asignación del ISBN y del ISSN.

– Decreto 1404/2007, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de ordenación y gestión del litoral. El traspaso se proyecta sobre autorizaciones en playas y litoral, sobre gestión de las instalaciones marítimas y deportivas que no tengan la consideración de puerto deportivo y sobre obras. En este último supuesto la Generalidad asume la planificación, la aprobación y la ejecución de las actuaciones que no tengan el carácter de interés general. En las de interés general la Generalidad participará en la calificación, planificación y ejecución de las mismas.

– Decreto 1266/2007, sobre traspaso de funciones de la Administración del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de declaración de utilidad pública de las asociaciones y aplicación de los beneficios fiscales a asociaciones y fundaciones. El traspaso concierne a la declaración y revocación de utilidad pública de las asociaciones y a la verificación y sanción de la rendición de cuentas de las entidades declaradas de utilidad pública.

– Decreto 1268/2007, sobre ampliación de las funciones y servicios de la Administración del Estado traspasados a la Generalidad de Cataluña en materia de Agricultura: gestión, control y pago de la ayuda comunitaria a las organizaciones de productores de frutas y hortalizas de ámbito superior a Cataluña.

Además de las negociaciones en materia de traspasos, la Comisión Bilateral también jugó un relevante papel en la negociación y en el acuerdo sobre la metodología para la aplicación de la disposición adicional tercera del Estatuto relativa a la inversión del Estado en Cataluña en infraestructuras. A pesar de que la citada disposición estatutaria prevé una Comisión específica en esta materia, ha sido en el seno de la Comisión Bilateral donde se ha negociado el acuerdo. Cabe recordar que la disposición adicional tercera del Estatuto establece que la inversión del Estado en Cataluña en infraestructuras se equiparará a la participación relativa del producto interior bruto de Cataluña con relación al producto inte-

rior bruto del Estado para un periodo de siete años. El acuerdo alcanzado en la Comisión Bilateral, que debe ser instrumentado y concretado anualmente a través de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, determina que el concepto de inversión en infraestructuras incluye todas las actuaciones de carácter económico (agricultura, pesca y alimentación; industria y energía; comercio, turismo y pequeñas y medianas empresas; subvenciones al transporte; infraestructuras; investigación, desarrollo e innovación). A partir del criterio anterior la base de cálculo para fijar las inversiones se amplía en comparación con la aplicación de la disposición estatutaria efectuada en los Presupuestos del Estado para 2007. Ello conlleva la previsión de la correspondiente compensación en los años venideros y permitió para el año 2008 fijar la inversión del Estado en infraestructuras en Cataluña en torno a los 4300 millones de euros.

Una vez reseñados los acuerdos que alcanzó la Comisión Bilateral, es preciso señalar que, en cuanto al desarrollo estatutario de las materias de mayor entidad, los trabajos y negociaciones de dicha Comisión no registraron grandes avances. Así, quedan pendientes los traspasos sobre Cercanías de RENFE, la inspección de trabajo, las becas y la gestión de los permisos de trabajo para inmigrantes, así como una solución para la gestión aeroportuaria.

Por último, cabe consignar en este apartado que, en relación con la participación en los asuntos europeos, el Gobierno de la Generalidad, de acuerdo con lo establecido por el artículo 185 del Estatuto de 2006, elaboró un documento con sus observaciones sobre la renegociación del Tratado de la Constitución Europea antes de la cumbre de Lisboa del 18 y 19 de octubre que fue entregado por el presidente de la Generalidad al secretario de estado para la Unión Europea.

La acción de gobierno

En este apartado debe destacarse, en primer lugar, la aprobación del Plan de Gobierno 2007-2010. En este documento se recogen las políticas y las actuaciones que pretende llevar a cabo el Gobierno durante su mandato. El plan, además de hacer pública la futura gestión del Gobierno, trata de demostrar la cohesión del ejecutivo con un proyecto único, y compartido por las fuerzas políticas integrantes del Gabinete, frente a los retos que Cataluña ha de conseguir hasta el año 2010. El plan contiene 67 objetivos estructurados en tres ejes. El primero se encamina a reforzar el Estado del bienestar para conseguir una sociedad más justa y equilibrada. El segundo se fija como meta el incremento de la calidad democrática y la eficacia de las instituciones. Finalmente, el tercer eje busca potenciar un desarrollo económico que sea a la vez dinámico y sostenible.

En cuanto a la acción de gobierno desarrollada a lo largo de 2007 las políticas sociales en el ámbito de la vivienda y de los servicios sociales han ocupado un lugar preferente.

En el primero de los ámbitos mencionados es preciso referirse a la firma en octubre del Pacto Nacional por la Vivienda y a la Ley 18/2007, del derecho a la vivienda. Como consecuencia de la grave dificultad de muchas familias para acceder a una vivienda, el Gobierno impulsó el Pacto Nacional por la Vivienda 2007-

2016 que contó con el apoyo de las diputaciones provinciales, entidades municipalistas, partidos políticos, sindicatos, promotores inmobiliarios, cooperativas de viviendas, cajas de ahorros, organizaciones sociales y colegios profesionales. De acuerdo con el mismo la Generalidad asume diversos compromisos: potenciar las ayudas a las familias, tanto para el alquiler como para la compra de viviendas; construir más vivienda asequible para jóvenes, personas mayores y trabajadores con rentas bajas; evitar que ninguna persona quede excluida de la sociedad porque no dispone de un lugar digno para vivir; y erradicar el acoso inmobiliario, las infraviviendas y la sobreocupación de viviendas. El Pacto tendrá un coste de 8.221 millones de euros, siendo el 81% de esta cifra aportado por la Generalidad, el 13% por el Estado y el 6% por los operadores sociales. Debe subrayarse asimismo que una medida contenida en el Pacto, la relativa al alquiler forzoso de los pisos que lleven más de dos años desocupados, comportó que CiU y el PP no lo suscribieran.

La citada previsión sobre el alquiler forzoso de pisos fue incluida también en el proyecto de ley del derecho a la vivienda, pero el dictamen del Consejo Consultivo 282/2007 la consideró inconstitucional ya que a juicio de este organismo vulneraba el derecho a la propiedad reconocido por el artículo 33 de la Constitución. La Ley 18/2007, del derecho a la vivienda, mantiene la medida pero incorporando diversas garantías con el fin de respetar el pronunciamiento del Consejo Consultivo. Así, el régimen jurídico del alquiler forzoso de viviendas presenta las características siguientes: la previa puesta a disposición de los propietarios de medidas de fomento destinadas a facilitar el alquiler; la previa declaración de zonas de demanda residencial fuerte y acreditada; la declaración de incumplimiento de la función social de la propiedad mediante procedimiento administrativo contradictorio; y, transcurridos dos años de la declaración anterior, la posibilidad de expropiación temporal del usufructo de la vivienda por un tiempo no superior a cinco años para alquilarla a terceros. Al margen de este aspecto, la Ley 18/2007, como instrumento normativo del Pacto Nacional por la Vivienda, apuesta, por una parte, por la creación de un parque específico de viviendas asequibles destinado a atender a la población necesitada de alojamiento y, por otra parte, pretende impulsar políticas concertadas con los agentes de iniciativa social o privada que actúan sobre el mercado libre de la vivienda.

En materia de servicios sociales, el Gobierno ha impulsado la aprobación de un marco legislativo general y ha iniciado el desarrollo y aplicación de la Ley estatal 39/2006 relativa a la atención de las personas en situación de dependencia. En este sentido, el Parlamento aprobó la Ley 12/2007, de servicios sociales, que trata de garantizar el principio de universalidad del derecho al acceso a los servicios sociales. Uno de los aspectos a destacar es la descripción detallada de los derechos y deberes de las personas usuarias de los servicios sociales. Se mantiene la estructura en servicios sociales básicos y en servicios sociales especializados y las prestaciones ofrecidas desde cada uno de estos niveles pueden ser de servicio, económicas o tecnológicas. Se produce un cambio en la organización territorial de dichos servicios pues se elimina el tercer nivel territorial contenido en la legislación anterior. Ahora la organización territorial se divide en áreas básicas, que se estructuran sobre una población mínima de 20.000 habitantes tomando como base el municipio y que se ocupan de las prestaciones de los servicios sociales

básicos, y en áreas de ámbito territorial de prestaciones especializadas, que deben basarse en las demarcaciones territoriales supramunicipales y que son competentes para la prestación de servicios especializados. La Ley introduce la novedad de la cartera de servicios sociales como instrumento que determina el conjunto de servicios de la Red de Servicios Sociales de Atención Pública y que de este modo se configura como garantía de acceso a las prestaciones de las personas que las necesitan.

En cuanto al desarrollo en Cataluña de la Ley estatal 39/2006, llama ante todo la atención que ni el Gobierno de la Generalidad ni el Parlamento de Cataluña acordaran interponer recurso de inconstitucionalidad contra dicha ley a pesar de que el Dictamen 279/2007 del Consejo Consultivo entendía que varios de sus artículos eran inconstitucionales por invasión de las competencias autonómicas reconocidas en el Estatuto. El Gobierno descartó la presentación del recurso considerando que en este supuesto podía primar el interés social antes que la controversia competencial y que en cualquier caso, de acuerdo con el marco estatutario y las previsiones de la propia Ley 39/2006, las prestaciones en el ámbito de la atención a la dependencia pueden integrarse en el Sistema Catalán de Servicios Sociales y le corresponde a la Generalidad la gestión de las mismas. El Decreto 115/2007 y la Ley 12/2007 (especialmente sus disposiciones adicionales) constituyen el reflejo normativo del ejercicio de las competencias de la Generalidad en esta materia, habiéndose concedido ya en el mes de diciembre las primeras ayudas por parte de la Administración autonómica.

Pasando a otros sectores de la acción de gobierno puede observarse que algunas actuaciones de la policía autonómica en el año 2007 fueron objeto de cuestionamiento por los presuntos malos tratos y abusos de autoridad ejercidos a los detenidos en las comisarías. Ello desencadenó una investigación interna por parte de la Secretaría de Seguridad y una manifestación de los funcionarios policiales solicitando un mayor apoyo y confianza a su trabajo. Las medidas adoptadas por el Gobierno fueron la instalación de cámaras de vídeo en las comisarías para proteger la seguridad de los detenidos y la creación del Comité de Ética de la Policía de Cataluña (Decreto 230/2007). Este Comité es un órgano de carácter consultivo en materia de conducta de los cuerpos de policía de las instituciones propias de Cataluña y tiene la finalidad de promover el trato correcto a las personas en el ámbito policial. Sin abandonar este campo debe destacarse también la aprobación de la Ley 10/2007, del Instituto de Seguridad Pública de Cataluña. La Ley pretende continuar con la ordenación del sistema de seguridad pública de Cataluña iniciado con la Ley 4/2003. Con este objetivo se crea un único centro de formación e investigación para la adquisición de competencias profesionales en seguridad. El ámbito de actuación del Instituto son los cuerpos de policía de Cataluña y el personal de emergencias. La Ley regula el régimen jurídico de la sucesión de la Escuela de Policía de Cataluña y de la Escuela de Bomberos y de Seguridad Civil de Cataluña por el nuevo Instituto.

El Gobierno ha impulsado asimismo la elaboración consensuada de un marco jurídico que trate de garantizar la independencia de los medios audiovisuales públicos. Después de varios meses de debate parlamentario, la Ley 11/2007, de la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales, fue aprobada con el apoyo de los partidos de la mayoría gubernamental y de CiU. La citada Corporación es una

entidad de derecho público con personalidad jurídica propia y plena autonomía funcional con respecto a la Administración. Para contribuir a la preconizada independencia de la Corporación con respecto al Gobierno, la ley prevé que el Consejo de Gobierno de este organismo sea elegido por el Parlamento por mayoría de dos tercios y que por la misma mayoría el propio Parlamento designe al Presidente de la Corporación de entre los miembros del Consejo de Gobierno.

En el campo de la sanidad deben señalarse diversas actuaciones. Por una parte destaca la reforma del Instituto Catalán de la Salud, realizada por la Ley 8/2007, cuyo objetivo principal es la modernización de la acción administrativa en el ámbito de la salud en Cataluña. Para el cumplimiento de dicha finalidad, la ley transforma el ICS en una entidad de derecho público que actúa sujeta al derecho privado. Por otra parte, puede constatarse que el Departamento de Salud desarrolló un minucioso plan de inspecciones de los centros sanitarios autorizados para practicar interrupciones de embarazos a raíz de las denuncias y detenciones habidas por supuestas intervenciones irregulares en esta materia. Finalmente, cabe mencionar otras disposiciones como el Decreto 31/2007 que regula el ejercicio de determinadas terapias naturales y el Decreto 125/2007 por el que se regula el derecho a una segunda opinión médica en determinados casos.

Conflictividad jurídica

El nivel de conflictividad experimentado a lo largo de 2007 se mantiene en términos cuantitativos al del año 2006. Así, ni el Parlamento de Cataluña ha presentado recursos de inconstitucionalidad contra leyes estatales, ni el Gobierno central contra leyes autonómicas. En cambio, el Gobierno de la Generalidad interpuso un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 34/2006, sobre el acceso a las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales. 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: Decreto 1513/2006 (enseñanzas mínimas de educación primaria); Decreto 1538/2006 (ordenación general de la formación profesional del sistema educativo); Decreto 1631/2006 (enseñanzas mínimas correspondientes a la Educación Secundaria Obligatoria); Real Decreto 395/2007 (subsistema de formación profesional para el empleo).

Partidos Políticos

Las principales fuerzas políticas catalanas no han celebrado congresos durante el año 2007 pero en algunas de ellas se han producido algunos movimientos y cambios que merecen ser reseñados. En CiU las importantes tensiones entre CDC y UDC sobre la futura política de pactos de la federación fueron superadas y el líder de UDC, J. A. Durán Lleida, fue confirmado para encabezar la candidatura de las elecciones generales de 2008. Por su parte, el presidente de CDC, A. Mas, pronunció en noviembre un importante discurso en el que trató de definir un nuevo proyecto catalanista para aglutinar, bajo el lema de «la casa

grande del catalanismo», a todo el movimiento nacionalista y a otros sectores catalanistas. En ERC también se presentaron tensiones internas ya que un sector del partido liderado por el ex consejero de Gobernación, J. Carretero, cuestionó, sin obtener el apoyo mayoritario de la militancia, que la política de ERC en el Gobierno de la Generalidad contribuya a la causa independentista defendida por este partido. En el PSC el ex presidente de la Generalidad, P. Maragall, anunció su salida del partido y su apuesta por el Partido Demócrata Europeo pero ello no ha tenido mucha repercusión política. En el PPC se produjo la dimisión de J. Piqué como presidente del partido, por discrepancias con la dirección de esta formación a nivel estatal, y el nombramiento de D. Sirera como nuevo presidente. Finalmente, en Ciutadans, la gestión del presidente, A. Rivera, fue cuestionada por sectores del partido, pero en la asamblea celebrada a inicios de junio fue reelegido como presidente.

Disposiciones normativas

Leyes

El número de leyes aprobadas durante el año 2007 ha sido de dieciocho. Es una cifra mayor a la del año anterior y acorde con la producción legislativa habitual del Parlamento de Cataluña. Ello es reflejo de la estabilidad política de la que han gozado la mayoría parlamentaria de apoyo al Gobierno y el propio Gobierno. Con todo, para ponderar la cifra total, debe tenerse en cuenta que entre las leyes aprobadas se encuentran la Ley de presupuestos para el año 2007 y su ley de acompañamiento, que no pudieron ser aprobadas en el año 2006 como consecuencia del adelanto de las elecciones autonómicas. También debe destacarse la aprobación de un decreto-ley que es el primero realizado por el Gobierno de la Generalidad a partir de la previsión del artículo 64 del Estatuto de 2006.

Además de las leyes reseñadas anteriormente, el Parlamento de Cataluña aprobó un conjunto de leyes de creación de organismos o de reforma de los ya existentes. Así, la Ley 6/2007, del Centro de Estudios de Opinión; la Ley 9/2007, del Centro de Atención y Gestión de Llamadas de Urgencia; la Ley 14/2007, del Instituto Catalán Internacional por la Paz; y la Ley 15/2007, de la Agencia Catalana de Turismo.

La Ley 6/2007 tiene como objetivo extraer al Centro de Estudios de Opinión del ámbito del Instituto de Estadística de Cataluña y configurarlo como un organismo autónomo de carácter administrativo, adscrito al Departamento de Economía y Finanzas. Entre sus funciones se encuentran la elaboración de los estudios de opinión y de encuestas sobre las opiniones de los habitantes de Cataluña en relación con la realidad geográfica, económica, demográfica, política y social de Cataluña; y la elaboración de encuestas electorales sobre la intención de voto. La ley establece que los trabajos del Centro deben ser remitidos al Presidente de la Generalidad y al Parlamento en un plazo de veinte días desde su finalización.

La Ley 9/2007 desarrolla la Decisión 91/396/CEE del Consejo de las Comunidades Europeas relativa a la creación de un número único europeo de llamada

de urgencia y la obligatoria introducción del número telefónico 112 en las respectivas redes telefónicas de los Estados miembros de la Unión Europea. El servicio de atención de llamadas de urgencia tiene como finalidad principal dar una respuesta rápida, sencilla, eficaz y coordinada a las peticiones urgentes de asistencia que realice cualquier ciudadano en el territorio de Cataluña en diversas materias. Para el cumplimiento de dicha finalidad la Ley crea el Centro de Atención y Gestión de Llamadas de Urgencia 112 Cataluña como entidad de derecho público, sometida con carácter general al derecho privado y adscrita al Departamento competente en el ámbito de seguridad pública

La Ley 14/2007 crea el Instituto Catalán Internacional por la Paz como entidad pública de carácter institucional que actúa con plena independencia de las Administraciones públicas. Sus funciones son la promoción de la investigación por la paz; la formación de personas especializadas en la intervención sobre el terreno en procesos de paz; la educación y la sensibilización de la ciudadanía en la cultura de la paz; y la actuación como observatorio sobre el estado de la paz y los conflictos armados.

La Ley 15/2007 crea la Agencia Catalana de Turismo como entidad de derecho público, sometida al derecho privado y adscrita al Departamento competente en materia de turismo. El objetivo general de la Agencia es la promoción de Cataluña como destino turístico de referencia internacional. Entre los objetivos específicos destaca el de situar y desarrollar la marca «Catalunya» como referente de destino turístico de calidad con identidad propia y como aglutinador de la diversidad de marcas territoriales que conforman la oferta turística de Cataluña.

Un segundo bloque normativo se proyecta sobre la regulación del urbanismo y de la obra pública. Por una parte, se encuentra el Decreto Ley 1/2007, de medidas urgentes en materia urbanística. Como fundamento de la necesidad de esta norma se invoca la reforma de la normativa estatal sobre el suelo, operada por la Ley 8/2007, y la exigencia de acometer sin demora, en aras de garantizar el principio de seguridad jurídica, los ajustes para la interrelación y la coherencia entre el marco jurídico estatal y la legislación urbanística catalana. Así, entre las cuestiones que requieren adecuación normativa pueden mencionarse las siguientes: la cesión de suelo con aprovechamiento a la Administración sin cargas de urbanización; el derecho de iniciativa y consulta de los particulares; los deberes de la propiedad en suelo no urbanizable; los requerimientos de publicidad en los procesos de planeamiento y gestión urbanística; los supuestos indemnizatorios; la introducción de la figura de la sustitución forzosa; y las medidas para la creación de suelo residencial.

Por otra parte, la Ley 3/2007, de la obra pública, tiene por objeto completar los requisitos y establecer otros en relación con las distintas fases de las obras públicas, más allá de lo establecido por la normativa básica del Estado en materia de contratación pública y de la normativa sectorial aplicable a los distintos tipos de obras. En la ley se plasman los principios a los que deben sujetarse las diferentes fases de desarrollo de una obra pública. Sobre los conceptos definidos en la norma cabe destacar la distinción entre el promotor y el gestor. Según la Ley, la Administración actúa como promotora en la medida en que impulsa la realización de las obras como titular de esta competencia. En cambio, la figura del ges-

tor alude a los entes instrumentales de la propia Administración a los que ésta puede encomendar el ejercicio de parte de las funciones que le corresponden. La Ley regula también, entre otras, las cuestiones relativas a los estudios y proyectos que deben ser elaborados con anterioridad a la construcción de una obra, al régimen de contratación con la introducción del registro de buenas prácticas en la ejecución de obras, a la información a los ciudadanos, y al seguimiento y control de la calidad de la obra y de la seguridad de su ejecución.

Por último, la Ley 2/2007, del Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña, tiene como finalidad actualizar el sistema de publicación de las normas jurídicas de la Generalidad y de otros documentos provenientes de instituciones públicas o de particulares que deben ser objeto de publicación oficial. En especial la ley pretende adaptar el sistema de publicación a las nuevas tecnologías y dotar de validez jurídica a la edición en soporte digital del DOGC que es accesible por medios telemáticos.

Decretos

Destacan, en primer lugar, entre los decretos aquellos que suponen un desarrollo en el plano organizativo de algunas leyes aprobadas en el mismo año 2007 o en años anteriores. Así, es preciso mencionar dos decretos en el campo de la administración tributaria de Cataluña que despliegan la Ley 7/2007: el Decreto 279/2007, que aprueba el Reglamento de la Agencia Tributaria de Cataluña, y el Decreto 281/2007, de reestructuración de las funciones de la Dirección General de Tributos del Departamento de Economía y Finanzas. En este bloque también cabe incluir las disposiciones siguientes: el Decreto 258/2007, que regula la organización del Instituto Catalán de la Salud en aplicación de la Ley 8/2007; el Decreto 43/2007 en desarrollo de la ley 7/2007 del Consejo de Trabajo Económico y Social de Cataluña; el Decreto 129/2007, por el que se aprueban los estatutos de la Agencia Catalana de la Juventud, creada por la Ley 6/2006; el Decreto 262/2007, del Reglamento del Consejo de Seguridad de Cataluña, creado por Ley 4/2003; el Decreto 268/2007, de creación del Programa para la puesta en funcionamiento del Centro de Atención y Gestión de Llamadas de Urgencia 112 en Cataluña derivado de la Ley 9/2007.

Revisten importancia material diversos decretos dictados en aplicación y desarrollo de normativa comunitaria con incidencia medioambiental y agrícola: el Decreto 13/2007, por el que se establece el Plan de Vigilancia y Control de Residuos en Animales, Vegetales y Alimentos en Cataluña (PRAVA); el Decreto 20/2007, por el que se dictan normas específicas en materia de seguridad y calidad agroalimentaria para los pequeños establecimientos agroalimentarios en un entorno rural; el Decreto 50/2007, por el que se regula el contrato global de explotación; y el Decreto 126/2007, de 5 de junio, por el que se establece la regulación del control ambiental en la retirada de frutas y hortalizas.

Como reflejo de las políticas favorecedoras de la igualdad y la convivencia social se encuentran la creación del Consejo Nacional de lesbianas, gays y hombres y mujeres bisexuales y transexuales (Decreto 141/2007) y la creación del Observatorio Catalán de Civismo (Decreto 274/2007).

Entre la normativa relacionada con las entidades locales aparecen el Decreto 139/2007, por el que se regula la denominación, los símbolos y el registro de entes locales de Cataluña, y el Decreto 244/2007, por el que se regula la constitución y la demarcación territorial de los municipios, de las entidades municipales descentralizadas y de las mancomunidades de Cataluña.

La grave problemática de la sequía en Cataluña no podía quedar al margen de la actividad normativa y fue abordada a través de los Decretos 84/2007 y 257/2007, de adopción de medidas excepcionales y de emergencia en relación con la utilización de recursos hídricos.

Por último cabe reseñar el Decreto 141/2007, por el se aprueba el Plan de Puertos de Cataluña, como instrumento para regular la utilización portuaria y la conservación del litoral.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total diputados: 135

Composición a 1-I-2007 y a 31-XII-2007:

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

Estructura del Gobierno

Número de consejerías: 15

Presidente y Departamento de la Presidencia: José Montilla (PSC)

Departamento de la Vicepresidencia: Josep Lluís Carod-Rovira (ERC)

Departamento de Interior, Relaciones Institucionales y Participación: Joan Saura (ICV-EUiA)

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 Tresseres (independiente ERC)

Departamento de Salud: Marina Geli (PSC)

Departamento de Agricultura, Alimentación y Acción Rural: Joaquim Llena (PSC)

Departamento de Trabajo: Mar Serna (independiente 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-EUiA)

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-EUiA (2 consejerías).

Cambios en el Gobierno

Ninguno.

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

Ninguna.

Mociones de reprobación

Ninguna.

Debates y resoluciones más importantes

Moción 2/VIII del Parlamento de Cataluña, sobre la normativa estatal que afecta al autogobierno de Cataluña en materia educativa (DSPC-P, 6, 31.01.2007; BOPC, 27, 05.02.2007).

Resolución 13/VIII del Parlamento de Cataluña, por la que se retira la Proposición de ley de modificación de la Ley del Estado de 8 de junio de 1957 sobre el Registro Civil, presentada ante el Congreso de los Diputados (DSPC-P, 7, 14.02.2007; BOPC, 33, 19.02.2007).

Resolución 14/VIII del Parlamento de Cataluña, por la que se retira la Proposición de ley de adición de un nuevo apartado al artículo 205 del texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994, presentada ante el Congreso de los Diputados (DSPC-P, 7, 14.02.2007; BOPC, 33, 19.02.2007).

Rechazo de la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley del Estado 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia (DSPC-P, 7, 14.02.2007; BOPC, 33, 19.02.2007).

Sesión informativa de la Comisión de Asuntos Institucionales con el consejero de Interior, Relaciones Institucionales y Participación sobre el despliegue del Estatuto de Autonomía de Cataluña (DSPC-C, 62, 21.02.2007).

Aprobación de la solicitud de comparecencia del delegado del Ministerio de Fomento para coordinar la operación ferroviaria en el ámbito metropolitano ante la Comisión de Política Territorial para que informe sobre el Plan de actuaciones urgentes para la mejora del servicio de cercanías de Renfe (DSPC-C, 63, 21.03.2007).

Moción 3/VIII del Parlamento de Cataluña, sobre el retorno a Cataluña de la documentación confiscada durante el franquismo que todavía está depositada en el Archivo General de la Guerra Civil Española, en Salamanca (DSPC-P, 14, 29.03.2007; BOPC, 51, 02.04.2007).

Resolución 30/VIII del Parlamento de Cataluña, sobre el despliegue del Estatuto de Autonomía (DSPC-P, 14, 29.03.2007; BOPC, 51, 02.04.2007).

Moción 7/VIII del Parlamento de Cataluña, sobre la política universitaria y de investigación (DSPC-P, 18, 03.05.2007; BOPC, 66, 07.05.2007).

Moción 11/VIII del Parlamento de Cataluña, sobre el programa de participación de Cataluña en la Feria del Libro de Frankfurt (DSPC-P, 22, 14.06.2007; BOPC, 86, 18.06.2007).

Resolución 66/VIII del Parlamento de Cataluña, sobre el Plan director de cooperación al desarrollo 2007-2010 (DSPC-C, 115, 23.07.2007; BOPC, 115, 23.07.2007, corrección de erratas BOPC 118, 30.07.2007).

Sesión informativa de la Comisión de Economía, Finanzas y Presupuesto con los consejeros de Interior, Relaciones Institucionales y Participación y de Economía y Finanzas sobre el apagón eléctrico de una parte del área metropolitana de Barcelona del 23 de julio de 2007 (DSPC-C, 146, 30.07.2007).

Comparecencia del consejero de Economía y Finanzas y del consejero de Política Territorial y Obras Públicas ante la Diputación Permanente para que informen sobre las actuaciones de dichos departamentos en relación con la avería en el suministro eléctrico de Barcelona y al colapso de las infraestructuras (DSPC-D, 2, 13.08.2007).

Comparecencia de Manuel Pizarro, presidente de Endesa, ante la Diputación Permanente para que informe sobre la avería en el suministro eléctrico de Barcelona (DSPC-D, 2, 13.08.2007).

Comparecencia de Luis Atienza, presidente ejecutivo de Red Eléctrica de España, ante la Diputación Permanente para que informe sobre la avería en el suministro eléctrico de Barcelona (DSPC-D, 2, 13.08.2007).

Aprobación de la solicitud de comparecencia del delegado del Gobierno del Estado en Cataluña ante la Diputación Permanente para dar explicaciones sobre la situación vivida en Cataluña las últimas semanas (DSPC-D, 2, 13.08.2007).

Resolución 70/VIII del Parlamento de Cataluña, sobre la orientación política general del Gobierno (DSPC-P, 29, 28.09.2007; BOPC, 132, 01.10.2007).

Aprobación de la solicitud de comparecencia de la ministra de Fomento ante la Comisión de Política Territorial para que informe sobre la situación del sistema ferroviario de Renfe (DSPC-C, 154, 10.10.2007).

Resolución 79/VIII del Parlamento de Cataluña, por la que se designa un senador que ha de representar a la Generalidad en el Senado (DSPC-C, 159, 17.10.2007; DSPC-P, 32, 24.10.2007; BOPC, 146, 29.10.2007).

Comparecencia del presidente de la Generalidad ante el Pleno para informar sobre las afectaciones de la movilidad ciudadana causadas por el colapso del sistema ferroviario y sobre las medidas urgentes indispensables para solucionarlas (DSPC-P, 34, 14.11.2007).

Resolución 87/VIII del Parlamento de Cataluña, sobre la gestión del aeropuerto de Barcelona (DSPC-P, 36, 16.11.2007; BOPC, 163, 19.11.2007).

Resolución 88/VIII del Parlamento de Cataluña, por la que se exigen responsabilidades por los gravísimos problemas que afectan a los accesos ferroviarios de cercanía y regionales en Barcelona (DSPC-P, 36, 16.11.2007; BOPC, 163, 19.11.2007).

Resolución 109/VIII del Parlamento de Cataluña, por la que se acuerda presentar ante la Mesa del Congreso de los Diputados la Proposición de ley de adición de un apartado al artículo 759 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de enjuiciamiento civil (DSPC-P, 20.12.2007; BOPC, 188, 24.12.2007).

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:

Ninguna.

Dictámenes emitidos a solicitud del Parlamento de Cataluña:

Dictamen núm. 279, emitido el 29 de enero de 2007, a solicitud del Parlamento de Cataluña, con relación a la Ley del Estado 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia (BOPC, 25, 01.02.2007).

Dictamen núm. 281, emitido el 24 de julio de 2007, en relación con el Dictamen de la Comisión de Política Cultural sobre la Proposición de ley de la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales; en particular respecto a los artículos 7.2 i 22.2 de dicha Proposición de ley (BOPC, 118, 30.07.2007).

Dictamen núm. 282, emitido el 29 de noviembre de 2007 a solicitud del Parlamento de Cataluña, en relación con el Dictamen de la Comisión de Medio Am-

biente y Vivienda sobre el Proyecto de ley del derecho a la vivienda en Cataluña y las enmiendas reservadas para defender en el Pleno, al que acompañan cinco votos particulares (BOPC, 177, 05.12.2007).

Dictámenes emitidos a solicitud del Gobierno:

Dictamen núm. 278, emitido a solicitud del Gobierno en relación con la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales.

Dictamen núm. 280, emitido a solicitud del Gobierno en relación con la Ley orgánica 4/2007, de 12 de abril, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades.

Dictamen núm. 283, emitido el 11 de diciembre de 2007 a solicitud del Gobierno en relación con la Ley orgánica 9/2007, de 8 de octubre, de modificación de la Ley orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general.

Dictámenes emitidos a solicitud de corporaciones locales:

Ninguno

Sindicatura de Cuentas

Elecciones de miembros:

Decreto 73/2007, de 19 de marzo, de nombramiento del señor Joan Colom i Naval como síndico mayor de la Sindicatura de Cuentas (DOGC, 4848, 23.03.2007).

Informes:

Resolución 17/VIII del Parlamento de Cataluña, por la que se aprueban seis informes de fiscalización (DSPC-C, 43, 22.02.2007; BOPC, 39, 05.03.2007).

Resolución 19/VIII del Parlamento de Cataluña, por la que se aprueban cuatro informes de fiscalización (DSPC-C, 57, 14.03.2007; BOPC, 49, 26.03.2007).

Resolución 29/VIII del Parlamento de Cataluña, por la que se aprueban cuatro informes de fiscalización (DSPC-C, 71, 28.03.2007; BOPC, 51, 02.04.2007).

Resolución 39/VIII del Parlamento de Cataluña, por la que se aprueban tres informes de fiscalización (DSPC-C, 86, 18.04.2007; BOPC, 60, 23.04.2007).

Informe de fiscalización 27/2006, relativo a los hoteles de entidades del Departamento de Bienestar y Familia, correspondiente al 2004 (BOPC, 36, 22/02/2007. Resolución 68/VIII).

Resolución 68/VIII del Parlamento de Cataluña, por la que se aprueban cuatro informes de fiscalización (DSPC-C, 142, 11.07.2007; BOPC, 115, 23.07.2007).

Procedimiento relativo al Informe 2/2004 sobre la cuenta general de las corporaciones locales correspondiente al ejercicio de 2004 (conocimiento DSPC-C, 158, 16.10.2007).

Informe de fiscalización 16/2006, relativo al Instituto de Estadística de Cataluña, correspondiente al 2004 (BOPC, 72, 17/05/2007. Resolución 86/VIII).

Informe de fiscalización 2/2006, relativo a la Entidad Autónoma del Diario

Oficial y de Publicaciones, objetivos e indicadores, correspondiente al 2004 (BOPC, 72, 17/05/2007. Resolución 86/VIII).

Informe de fiscalización 5/2006, relativo a subvenciones, contratación y convenios del Instituto Catalán de la Mujer, correspondiente al 2004 (BOPC, 72, 17/05/2007. Resolución 86/VIII).

Resolución 86/VIII del Parlamento de Cataluña, por la que se aprueban tres informes de fiscalización (DSPC-C, 184, 15.11.2007; BOPC 169, 23.11.2007).

Memoria y cuenta de la Sindicatura de Cuentas correspondiente al 2006 (BOPC, 77, 31.05.2007; conocimiento BOPC, 170, 26.11.2007).

Informe de fiscalización 4/2007, relativo a la Diputación de Girona, correspondiente al ejercicio 2003 (BOPC, 86, 18.06.2007; conocimiento BOPC, 118, 30.07.2007).

Informe de fiscalización 8/2007, relativo a BASE – Gestión de ingresos, organismo autónomo de la Diputación de Tarragona, correspondiente al 2004 (BOPC, 127, 25.09.2007; conocimiento BOPC 157, 12.11.2007).

Síndic de Greuges

Elecciones de miembros:

Ninguna.

Informes:

Informe extraordinario del Síndic de Greuges sobre convivencia y conflictos en los centros educativos (BOPC, 14, 28.12.2006).

Debate en comisión: DSPC-C, 35, 12.02.2007.

Informe extraordinario del Síndic de Greuges sobre contaminación acústica (BOPC, 30, 09.02.2007).

Debate en comisión: DSPC-C, 121, 18.06.2007.

Informe del Síndic de Greuges al Parlamento correspondiente al 2006 (BOPC, 42, 08.03.2007).

Debate en comisión: DSPC-C, 68, 26.03.2007.

Debate en el Pleno: DSPC-P, 17, 02.05.2007.

Informe extraordinario del Síndic de Greuges sobre el derecho a la vivienda (BOPC, 114, 19.07.2007).

Debate en comisión: DSPC-C, 149, 08.10.2007.

Informe extraordinario del Síndic de Greuges sobre la escolarización de 0 a 3 años en Cataluña (BOPC, 126, 14.09.2007).

Informe extraordinario del Síndic de Greuges sobre los sistemas penitenciarios europeos (BOPC, 168, 23.11.2007).

Rasgos generales

Durante el año 2007 destacan en la Comunitat Valenciana dos acontecimientos como son la celebración de las elecciones a Les Corts el día 27 de mayo y las Sentencias del Tribunal Constitucional 247/2007, de 12 de diciembre, y 249/2007, de 13 de diciembre, referidas a la constitucionalidad del artículo 17.1 del nuevo Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana.

Por lo que se refiere a las elecciones autonómicas el día 27 de mayo cabe destacar que en el sistema electoral se aplica ya lo establecido en el Estatuto de Autonomía en cuanto a la composición de la Cámara que pasa de tener entre 75 y 100 diputados con la fijación que hacía la Ley Electoral del 89, a los 99 que como mínimo establece ahora el nuevo Estatuto. La polémica en torno al límite para acceder al reparto de escaños, dado que había desaparecido la referencia al cinco por cien en el Estatuto de Autonomía, no varía al no modificarse la Ley Electoral y se mantiene este porcentaje. En esta ocasión a diferencia de elecciones anteriores, este límite no afecta a ninguna fuerza política dado que ninguna resulta con votos comprendidos entre el tres y el cinco por cien.

El resultado de las elecciones da de nuevo una amplia mayoría absoluta al Partido Popular con 54 escaños, 38 al Partit Socialista del País Valencià-PSOE y 7 escaños a la Coalición Esquerra Unida-Bloc-Verds-IR: Compromís.

Desde la perspectiva de los partidos políticos con representación parlamentaria lo más destacable en el año 2007 ha sido, en cuanto al Partido Popular, su triunfo no sólo en las elecciones autonómicas con una nueva mayoría absoluta sino también en las municipales, donde ha llegado a obtener la alcaldía en ayuntamientos que nunca había gobernado, como es el caso de los municipios de Torrent y de Paterna en el entorno de la ciudad de Valencia. Todo ello produce la consolidación del liderazgo de Francisco Camps y una práctica desaparición de la presencia de Eduardo Zaplana en el territorio de la Comunitat Valenciana, si exceptuamos el entorno político de la Diputación de Alicante.

En cuanto al Partit Socialista del País Valencià-PSOE, el fracaso en las elecciones acarrea una crisis interna que acaba con la propia dimisión de Joan Ignasi Pla como líder de los socialistas valencianos y la formación de una gestora presidida por el ex presidente de la Generalitat Valenciana, Joan Lerma i Blasco.

Con referencia a los partidos que integran la coalición de Compromís (EU-Bloc, Verds-IR), es sobre todo destacable la crisis interna que tiene Esquerra Unida

con repercusiones incluso a nivel de Estado y que lleva, durante las primeras semanas de funcionamiento de la Legislatura, al cambio de la portavoz en Les Corts por parte de este grupo parlamentario, que pasa de Gloria Marcos a Mónica Oltra. Del fracaso de Esquerra Unida en las elecciones del 27 de mayo, que a nivel municipal ha sido prácticamente generalizado, sólo se salva a nivel autonómico en el caso de Les Corts al formar parte de la coalición el Bloc Nacionalista Valencià, que, aparte de un aceptable resultado en las elecciones municipales, entra en el Parlamento con dos escaños, uno por Valencia y otro por Castellón, formando parte de la referida coalición de Compromís.

Leyes de la Generalitat valenciana

Con relación a las leyes hay que indicar que han sido un total de quince las leyes aprobadas a lo largo del año 2007, correspondiendo doce a la sexta legislatura que finaliza el día 2 de abril y tres a la nueva legislatura, de las que dos son de las habituales cada año, la de presupuestos y la denominada de «acompañamiento».

El conjunto de las quince leyes puede agruparse en seis grupos: institucionales; servicios sociales; educación y cultura; colegios profesionales; economía; y otras.

Leyes de carácter institucional

En este apartado nos encontramos en primer lugar la Ley 12/2007, de 20 de marzo, de modificación de la Ley 5/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno valenciano.

La Ley consta de 4 artículos, una disposición adicional, una disposición derogatoria y una disposición final. Los artículos que se modifican de la Ley de Gobierno son los siguientes: 1, 3, 14, 16, 18, 20, 21, 22, 23, 57, 58, 64 y 83, así como la rúbrica del capítulo cuarto del Título III, que supone añadir un nuevo artículo 63 bis. Además, en el artículo 2 de la Ley se actualizan todas las remisiones al Estatuto de Autonomía del 2006, que aparecían en la Ley de Gobierno de 1983.

Por otro lado, en una mala técnica legislativa, el artículo 3 actúa como disposición derogatoria al «suprimir» los artículos 2, 26, 27, 28.1, 34 y 69 de la Ley de Gobierno, así como una expresión concreta del artículo 35, apartado a).

El objeto de la reforma comprende los siguientes aspectos:

- Regular la facultad de disolución anticipada de Les Corts por el president de la Generalitat.
- Adaptar al Estatuto de Autonomía el procedimiento de investidura el president de la Generalitat.
- Agilizar al procedimiento de determinación de la estructura orgánica superior del Consell y de designación de sus titulares, de forma que es el propio president de la Generalitat, y no el Consell, el que determina cuáles son la nueva denominación y competencias de las Consellerias y secretarías autonómicas.

– Agilizar el funcionamiento del Consell, premiando su papel esencial de órgano político y de dirección presidencial.

– Introducir, entre las funciones del Consell, la de dictar decretos leyes.

– Fijar que el número mínimo de diputados de Les Corts que publicará el decreto del president de la Generalitat de convocatoria de elecciones, será de 99 de acuerdo con lo previsto en el Estatuto de Autonomía.

– Acomodar la Ley a todas las previsiones estatutarias relativas a la exigencia de responsabilidad penal y civil.

– Adaptar la denominación de las instituciones a la denominación que figura en el Estatuto de Autonomía, sobre todo en el sentido de que ésta sea exclusivamente en valenciano.

– La segunda Ley de carácter institucional es la Ley 11/2007, de 20 de marzo, de comunidades valencianas en el exterior.

Esta Ley es fruto del fenómeno de la inmigración de los valencianos hacia otras comunidades autónomas y a algunos países de Europa y de América del Sur, fundamentalmente durante varios períodos del siglo XIX hasta el siglo XX, principalmente por necesidades económicas y sociales, fenómeno este que constituye un hecho histórico de importancia indudable.

Desde aquellos momentos hasta la actualidad, estas comunidades de valencianos en el exterior han manifestado su carácter asociativo, que se ha producido en la creación de numerosas agrupaciones de valencianos en diversos estados y dentro del Estado español en diferentes comunidades autónomas.

El artículo 3.3 del Estatuto de Autonomía reconocía la creación de las comunidades de valencianos asentadas en el exterior de la Comunitat, disponiendo que una Ley de Les Corts, que es la que nos ocupa, regule el alcance y contenido de su reconocimiento entendido como el derecho a participar, colaborar y compartir la vida social y cultural del pueblo valenciano, y de esas comunidades valencianas asentadas fuera de la Comunitat Valenciana.

Además, en la Ley se regulan los centros valencianos del exterior como objetivo prioritario de potenciar los vínculos afectivos, sociales y culturales de estas comunidades, así como fomentar las iniciativas que permitan incentivar sus relaciones sociales, culturales, económicas y políticas entre los poderes públicos de los lugares donde existan o se constituyan y la Comunitat Valenciana. Por último, se crea el Consejo de Centros Valencianos del Exterior con carácter consultivo y de asesoramiento de la Generalitat.

Servicios sociales

En cuanto al tema de servicios sociales destacaremos por orden de aprobación, en primer lugar la Ley 1/2007, de 5 de febrero, por la que se regulan las empresas de inserción para fomentar la inclusión social en la Comunitat Valenciana.

De acuerdo con su artículo 1, la Ley tiene por objeto regular los requisitos, el

registro y medidas de fomento de las empresas de inserción como medio de inserción sociolaboral de las personas en situación de exclusión social o con riesgo de padecerla.

La Ley regula tanto el concepto concreto de empresas de inserción como el procedimiento para acreditar la situación de riesgo o exclusión social.

Para ello regula además la calificación de registro de las empresas de inserción; la incorporación de los trabajadores a dichas empresas; y las ayudas a la contratación de personal en situación o riesgo de exclusión social.

En segundo lugar nos encontramos con la Ley 6/2007, de 9 de febrero, de cooperación al desarrollo de la Comunitat Valenciana.

De conformidad con el artículo 1, el objeto de la Ley es establecer un régimen jurídico que regule la actividad solidaria de la Comunitat Valenciana en materia de cooperación internacional al desarrollo, entendiendo por un lado como actuaciones de cooperación al desarrollo tanto las llevadas con la finalidad de erradicar la pobreza, propiciando el desarrollo humano sostenible y endógeno de los países y poblaciones empobrecidos facilitando su progreso social y económico, como las encaminadas a la sensibilización y la educación para el desarrollo de la sociedad valenciana, mediante la información de las realidades de los países del sur a través del fomento de valores tales como la solidaridad, la justa distribución de la riqueza y del racional aprovechamiento de los recursos.

Por otro lado, la Ley considera como actuaciones de acción humanitaria las encaminadas a paliar en otros países los efectos originados por las catástrofes naturales o las provocadas por el ser humano.

La Ley concretamente se refiere a la planificación, modalidades y evaluación de la cooperación al desarrollo, la organización con la creación del Consejo Valenciano de Cooperación al Desarrollo, la regulación de los recursos humanos y financieros y, por último, se refiere también a la participación social.

Y en tercer lugar nos encontramos con la Ley 9/2007, de 12 de marzo, de renta garantizada de ciudadanía de la Comunitat Valenciana, que se estructura en seis capítulos. El capítulo I comprende las disposiciones generales que van a garantizar el objeto, la renta garantizada, quiénes pueden ser titulares y beneficiarios, define la unidad familiar de convivencia, el hogar independiente, el plan familiar de dicha acción, las actividades básicas en él determinadas, incluyendo la posibilidad de acceder a un plan laboral específico, y las concretas actuaciones de las entidades locales. Además, en este capítulo se establecen los órganos de seguimiento y de coordinación que prevé la evaluación, formación y la posibilidad de realizar políticas generales.

El capítulo II describe los requisitos y obligaciones de las personas a las que va dirigida esta Ley, sin perjuicio del posterior desarrollo reglamentario. El capítulo III determina las características e incompatibilidades de la renta garantizada de ciudadanía. El capítulo IV establece el régimen económico de las prestaciones, su importe, modo de pago, reintegro de pagos indebidos. El capítulo V especifica la tramitación y resolución de las solicitudes, así como la competencia para resolver los recursos que proceden contra las alegaciones efectuadas. Del mismo modo

establece la posibilidad de delegar completamente el trámite y resolución en las entidades locales, siempre que se efectúe mediante convenio con la finalidad de que se garantice la cohesión de las actuaciones en todo el ámbito de la Comunitat Valenciana.

Por último, como es habitual en este tipo de leyes, el capítulo VII establece las infracciones y las sanciones aplicables a las mismas.

La renta garantizada de ciudadanía se configura como el derecho a una prestación económica gestionada por la red pública de servicios sociales, de carácter universal, vinculada al compromiso de los destinatarios de promover de modo activo su inserción sociolaboral y cuya finalidad es prestar un apoyo económico que permita favorecer la inserción sociolaboral de las personas que carezcan de recursos suficientes para mantener un adecuado bienestar personal y familiar, atendiendo a los principios de igualdad, solidaridad, subsidiariedad y complementariedad.

Educación y cultura

En materia de educación y cultura nos encontramos en primer lugar la Ley 5/2007, de 9 de febrero, de modificación de la Ley 4/1998, de 11 de julio, de patrimonio cultural valenciano, que al tratarse de una Ley de modificación consta sólo de 2 artículos. Ahora bien, en esos dos artículos hay que indicar que el primero modifica a su vez 32 artículos de la Ley 4/1998, de 11 de julio, de patrimonio cultural valenciano; y el segundo modifica 3 disposiciones adicionales de dicha Ley y añade dos nuevas.

En suma, podemos indicar, de conformidad con su preámbulo, que los objetivos fundamentales que tiene esta modificación tan importante de la Ley de patrimonio cultural valenciano son, por un lado, la necesidad de concretar y perfilar aún más los criterios y exigencias que deben incluirse en los planes especiales de protección de los bienes de interés cultural; en segundo lugar, ampliar los criterios de actuación de los procesos de restauración; y, finalmente, completar la sistemática del inventario general del patrimonio cultural valenciano.

En segundo lugar nos encontramos la Ley 7/2007, de 9 de febrero, de ordenación del teatro y de la danza.

El objetivo de la Ley es la determinación de los principios que han de regir e impulsar la gestión pública del teatro y de la danza en cuya aplicación se persigue, impulsar, promocionar y procurar la evolución y desarrollo de los profesionales valencianos, reconocidos y noveles y, en general, del teatro y de la danza valencianos, así como facilitar el acceso de los ciudadanos valencianos a aquellas propuestas de reconocido interés artístico que se produzcan dentro o fuera de ella, llevando a cabo para ello la reestructuración de los medios de gestión y coordinación que sea necesario. Además, la Ley pretende el fomento del teatro y de la danza en la Comunitat Valenciana, y en especial de los creadores y profesionales valencianos, tanto reconocidos como noveles, y la coordinación de las administraciones, entidades y empresas e infraestructuras culturales para el teatro y la danza.

Entre la educación y la cultura está, en tercer lugar, la Ley 8/2007, de 2 de marzo,

de ordenación de los centros superiores de enseñanzas artísticas y de la creación del Instituto Superior de Enseñanzas Artísticas de la Comunitat Valenciana.

El objeto de la Ley es la ordenación de los centros públicos que imparten enseñanzas artísticas superiores, así como la creación de una entidad autónoma que organice, en régimen de autonomía, las enseñanzas artísticas de la Comunitat Valenciana que se denomina Instituto Superior de Enseñanzas Artísticas de la Comunitat Valenciana (ISEACV).

Esta ordenación se inserta en el contexto europeo de la formación superior y la colaboración con el sistema universitario valenciano, y se enmarca en las atribuciones que en materia de educación confiere el ordenamiento jurídico vigente a la Generalitat en el ámbito del grado superior de las enseñanzas artísticas.

De acuerdo con la Ley tienen la condición de enseñanzas artísticas superiores los estudios superiores de música y danza, las enseñanzas de arte dramático, las enseñanzas de conservación y restauración de bienes culturales, los estudios superiores de artes plásticas, entre los que se incluyen los estudios superiores de cerámica y los estudios superiores de vidrio, así como cuantas otras tuviesen dicha condición, y de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Orgánica de Educación.

Finalmente, dentro de este apartado en materia estricta educativa, nos encontramos la Ley 4/2007, de 9 de febrero, de coordinación del sistema universitario valenciano, que se aplica al conjunto del sistema universitario valenciano, es decir, a las cinco universidades de titularidad pública, así como a las dos universidades de titularidad privada. También se indica que quedarán incluidas en su ámbito de aplicación aquellas universidades que puedan crearse en el futuro.

El objeto de la Ley es la ordenación y coordinación del sistema universitario valenciano, con respeto al principio de autonomía universitaria y en el marco del sistema universitario español y del espacio europeo de educación superior. La Ley se refiere de manera concreta al sistema universitario valenciano definiéndolo, a la ordenación del mismo, a su coordinación y a la actividad universitaria tanto en lo que se refiere a estudios como a las enseñanzas.

Colegios Profesionales

Este año se han aprobado dos leyes referidas a colegios profesionales. La Ley 2/2007, de 5 de febrero, de creación del Colegio de Ópticos Optometristas de la Comunitat Valenciana; y la Ley 3/2007, también de 5 de febrero, de creación del Colegio Oficial de Pedagogos y Psicopedagogos de la Comunitat Valenciana. Como es habitual en este tipo de leyes son breves y constan de 5 artículos. En el caso del Colegio de Ópticos Optometristas se crea por segregación del Colegio Nacional de Ópticos Optometristas. En cambio, en el caso de la Colegio Oficial de Pedagogos y Psicopedagogos de la Comunitat Valenciana, responde a la petición suscrita por los representantes de la Asociación Pro Colegio Oficial, que existía ya en el ámbito de la Comunitat Valenciana.

Ambas leyes tienen una estructura prácticamente semejante a las de creación de otros colegios profesionales que han sido aprobadas anteriormente. Por lo de-

más, en ambos casos se desarrolla el artículo 37 de la Constitución, el 49.1.22 del Estatuto de Autonomía y el 7 de la Ley 6/1997, de 4 de diciembre, de Consejos y Colegios Profesionales de la Comunitat Valenciana.

Economía

En materia de temas económicos están las dos leyes tradicionales de cada año, como son la Ley 15/2007, de 27 de diciembre, de presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2008 y la Ley 14/2007, de 26 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat. En esta ocasión esta Ley tradicionalmente llamada de «acompañamiento» incluye disposiciones que efectivamente parece que requieren la aprobación de una nueva Ley de Presupuestos junto a otras que se aprovecha a modo de «cajón de sastre», para modificar otras leyes que nada tienen que ver con el objetivo de la Ley de Presupuestos. En esta ocasión son trece las leyes que se modifican: Decreto Legislativo 1/2005, de 25 de febrero, referente a las tasas de la Generalitat; Ley 10/1997, de 16 de diciembre, de tasas por inspecciones y controles sanitarios de animales y sus productos; Ley 13/1997, de 23 de diciembre, por la que se regula el 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 las aguas residuales de la Comunitat Valenciana; Ley 3/2000, de 17 de abril, de creación del Servicio Valenciano de Empleo y Formación; Ley 8/2002, de 5 de diciembre, de ordenación y modernización de las estructuras agrarias de la Comunitat Valenciana; Ley 6/2003, de 4 de marzo, de ganadería de la Comunitat Valenciana; Ley 8/2003, de 24 de marzo, de cooperativas de la Comunitat Valenciana; Ley 4/2004, de 30 de julio, de ordenación del territorio y protección del paisaje; Ley 16/2005, de 30 de diciembre, urbanística valenciana; Ley 11/2000, de 28 de diciembre de «acompañamiento»; Ley 3/2003, de 6 de febrero, de ordenación sanitaria de la Comunitat Valenciana; y, finalmente, la Ley 5/2006, de 25 de mayo, de creación de la «Agència Valenciana d'Avaluació i Prospectiva».

Otras leyes

Finalmente en el capítulo de otras leyes destacaremos dos de importancia diferente. Es especialmente relevante la Ley 10/2007, de 20 de marzo, de régimen económico matrimonial valenciano, ya que como se indica en su preámbulo, el debido respeto a los valores constitucionales exige que el ejercicio de la competencia legislativa en materia de Derecho Foral Civil que el artículo 49.1.2 del Estatuto de Autonomía atribuye en exclusiva a la Generalitat, se lleve a cabo, a partir de la existencia en la legislación foral valenciana de una normativa sobre régimen económico matrimonial valenciano, salvando de él lo constitucionalmente impecable, adaptándolo a las necesidades de nuestra sociedad y reordenándolo a fin de que no pierda la necesaria armonía interna como consecuencia del filtrado constitucional de lo que fuera el régimen económico del matrimonio valenciano en el Derecho Foral Valenciano.

La Ley consta de tres títulos que se dedican respectivamente a las disposiciones comunes del régimen económico matrimonial valenciano, a la germanía i al régimen legal supletorio valenciano. El primer título se refiere a las cargas del matrimonio, a la vivienda habitual, la carga de nupcias o capitulaciones matrimoniales y las donaciones por razón del matrimonio.

El título II se refiere a la germanía que es una comunidad conjunta o en mano común de bienes, pactada entre los esposos en carta de nupcias o capitulaciones matrimoniales antes de contraer matrimonio, con ocasión de éste, o bien en cualquier momento o con posterioridad, modificando o complementando aquellas.

Finalmente, el último título de la Ley recoge el régimen de separación de bienes como régimen legal supletorio valenciano.

Por último cabe destacar la Ley 13/2007, de 22 de noviembre, que es la única de carácter sectorial que se ha aprobado al inicio de la séptima legislatura y que se refiere a los medicamentos veterinarios.

En el preámbulo se establece que la necesidad de aprobar esta Ley responde a las diversas directivas europeas que se han aprobado, así como a la legislación española marcada por la Ley 29/2006, de 26 de julio, de garantía y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios, que es la normativa básica del Estado en materia de medicamentos veterinarios. Además, a nivel estatal se han dictado la Ley 8/2003, de 24 de abril, de sanidad animal y la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del sistema nacional de salud que se contempla con la Ley de sanidad animal del 2003. La Ley tiene por objeto regular en el ámbito de las competencias de la Generalitat la distribución, dispensación, control oficial y uso racional de los medicamentos veterinarios dentro del territorio de la Comunitat Valenciana y ello a través de los siguientes establecimientos: almacenes de distribución autorizados, oficinas de farmacia, establecimientos comerciales detallistas, entidades o agrupaciones ganaderas y botiquines.

Actividad reglamentaria

Continuando el esquema de 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 2007 y que tradicionalmente agrupamos 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 el punto de vista de las normas organizativas el año 2007 viene marcado por la celebración de elecciones y la formación de un nuevo Gobierno, lo que supone una modificación en profundidad al haber cambiado la composición del mismo como consecuencia de la entrada en vigor del nuevo Estatuto de Autonomía.

Si bien todavía en la sexta legislatura hay que hacer referencia a dos cambios puntuales, como son el Decreto 22/2007, de 16 de febrero, por el que se modifica el Decreto 120/2003, de 11 de julio, por el que se aprobó el Reglamento orgánico y funcional de la Conselleria de Bienestar Social, para regular las nuevas competencias en materia de atención a las personas dependientes; y, por otra parte, el Decreto 26/2007, de 27 de febrero, por el que se crea la Comisión Interdepartamental para la coordinación, apoyo y seguimiento del proceso electoral a Les Corts del 2007.

Una vez celebradas las elecciones el president de la Generalitat a través del Decreto 7/2007, de 28 de junio, determina las nuevas consellerias en que se organiza la administración de la Generalitat, que son un total de catorce frente a la estructura anterior. Como consecuencia de ello y a través del Decreto 8/2007, de 28 de junio, procede al nombramiento del nuevo Gobierno que supone la creación de tres vicepresidencias, cuyos titulares a su vez tienen atribuidas una de las catorce consellerias en que se integra el nuevo Gobierno valenciano.

Este nombramiento da pie a toda una serie de modificaciones de carácter general o sectorial, que son las siguientes:

Por un lado a nivel del funcionamiento interno del Gobierno valenciano, procede la modificación de la Comisión de Secretarios Autonómicos y Subsecretarios (Decreto 91/2007, de 19 de junio), y la de la Presidencia y las diferentes consellerias de la Generalitat (Decreto 92/2007, de 6 de julio).

La nueva estructura del Gobierno valenciano y la distribución interna de competencias entre las diferentes consellerias, hace necesaria la aprobación de nuevos reglamentos orgánicos y funcionales. Se comienza por las dos consellerias nuevas, como son la de Gobernación (Decreto 100/2007, de 13 de julio) e Inmigración y Ciudadanía (Decreto 101/2007, de 13 de julio).

Días después se procede a la modificación del resto de los reglamentos orgánicos y funcionales: Presidencia de la Generalitat y Conselleria de Presidencia (Decreto 115/2007, de 17 de julio); Bienestar Social (Decreto 116/2007, de 27 de julio); Infraestructuras y Transporte (Decreto 117/2007, de 27 de julio); Educación (Decreto 118/2007, de 27 de julio); Cultura y Deporte (Decreto 119/2007, de 27 de julio); Sanidad (Decreto 120/2007, de 27 de julio); Agricultura, Pesca y Alimentación (Decreto 121/2007, de 27 de julio); Justicia y Administraciones Públicas (Decreto 122/2007, de 27 de julio); Turismo (Decreto 123/2007, de 27 de julio); Economía, Hacienda y Empleo (Decreto 129/2007, de 29 de julio); Industria, Comercio e Innovación (Decreto 130/2007, de 27 de julio); y, por último, Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda (Decreto 131/2007, de 27 de julio), que posteriormente a través del Decreto 217/2007, de 26 de octubre, será modificado para ubicar el área de espacios naturales en la Dirección General de Gestión del Medio Ambiente.

También como consecuencia del nuevo Gobierno y de la nueva estructura procede por un lado, modificar toda una serie de organismos, como es el caso de Comisión Delegada del Consell para Asuntos Económicos (Decreto 132/2007, de 27 de julio); Comisión Interdepartamental de Relaciones Externas (Decreto 153/2007, de 21 de septiembre); Participación de la Generalitat en los Órganos

del Gobierno y Administración de las Confederaciones Hidrográficas del Júcar, Segura y Ebro (Decreto 161/2007, de 21 de septiembre); el Reglamento de Órganos Territoriales y Urbanísticos de la Generalitat (Decreto 162/2007, de 21 de septiembre); la Comisión Interdepartamental de la Inmigración (Decreto 189/2007, de 5 de octubre); y, por último, el Foro Valenciano de la Inmigración (Decreto 190/2007, de 5 de octubre).

Por otro lado, y ya por parte del nuevo Gobierno, se procede a la creación o regulación de diversos órganos, como es el caso del Reglamento de la Comisión de Codificación Civil Valenciana y su órgano asesor el Observatorio del Derecho Civil Valenciano (Decreto 218/2007, de 26 de octubre); el Consejo de Ciudadanía de la Comunitat Valenciana (Decreto 223/2007, de 9 de noviembre); la Comisión delegada de Coordinación de Políticas de Prevención ante el cambio climático de la Comunitat Valenciana (Decreto 225/2007, de 16 de noviembre); y se crea una nueva Comisión Interdepartamental de cooperación al desarrollo (Decreto 231/2007, de 30 de noviembre) como consecuencia de la aprobación de la Ley 6/2007, de 9 de febrero, de la cooperación al desarrollo de la Comunitat Valenciana.

También en el apartado de normas organizativas hay que destacar dos Decretos referidos al procedimiento administrativo, como son el Decreto 147/2007, de 7 de septiembre, por el que se regula el procedimiento de notificación y comunicación a la Comisión Europea de los proyectos de la Generalitat dirigidos a establecer, conceder o modificar ayudas públicas. Y, finalmente, el Decreto 149/2007, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Estatuto del ente prestador de servicios de certificación electrónica de la Comunitat Valenciana.

Normas de desarrollo legislativo

En este caso hay que destacar que existen toda una serie de decretos que desarrollan según los casos leyes aprobadas por Les Corts, leyes aprobadas por las Cortes Generales y las directivas de la Unión Europea. Por lo que se refiere a desarrollo de leyes autonómicas, cabe señalar el Decreto 7/2007, de 19 de enero, por el que se aprueba el Reglamento autonómico de los servicios de voluntariado, de protección civil y estatuto del voluntariado de proyección, que desarrolla la Ley 9/2002, de 12 de diciembre, de protección civil y gestión de emergencias de la Generalitat; el Decreto 8/2007, de 19 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 2/2005, de 27 de mayo, de ordenación del sector vitivinícola de la Comunitat Valenciana; el Decreto 12/2007, de 26 de enero, por el que se regula el derecho a la segunda opinión médica en el ámbito del sistema sanitario público valenciano, como desarrollo del artículo 16 de la Ley 1/2003, de 28 de enero, de derechos e información al paciente de la Comunitat Valenciana; el Decreto 35/2007, de 30 de marzo, sobre creación y composición y régimen del funcionamiento del Consejo Interterritorial de Servicios Sociales, promoción de la autonomía personal y atención de la dependencia de la Comunitat Valenciana, que desarrolla la Ley 5/1997, de 25 de julio, por la cual se regula el sistema de servicios sociales en el ámbito de la Comunitat Valenciana; el Decreto 41/2007, de 13 de abril, por el que se desarrolla la Ley 7/2001, de 26 de noviembre, reguladora de la mediación

familiar en el ámbito de la Comunitat Valenciana; el Decreto 66/2007, de 27 de abril, por el que se desarrolla el registro en terrenos forestales incendiados creado por la Ley 3/1993, de 9 de diciembre, forestal de la Comunitat Valenciana; los Decretos 75/2007 y 76/2007, de 18 de mayo ambos, por los que se aprueban respectivamente, el Reglamento de Protección Pública a la Vivienda y el Reglamento de Rehabilitación de Edificios y Viviendas, como desarrollo de la Ley 8/2004, de 20 de octubre, de la vivienda de la Comunitat Valenciana; el Decreto 99/2007, de 6 de julio, sobre cooperativas con sección de crédito de la Comunitat Valenciana, que viene a desarrollar la Ley 8/1985, de 31 de enero, de regulación de la actuación financiera de las cooperativas con sección de crédito; y, finalmente, el Decreto 224/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el mapa sanitario de la Comunitat Valenciana y se regula el procedimiento para su modificación que desarrolla la Ley 3/2003, de 6 de febrero, de ordenación sanitaria de la Comunitat Valenciana.

En cuanto al desarrollo legislativo de normas al desarrollo de leyes estatales en primer lugar está el Decreto 83/2007, de 15 de junio, de modificación del Decreto 158/1996, de 13 de agosto, por el que se desarrolla la Ley estatal 31/2003, de 27 de octubre, de conservación de la fauna silvestre en los parques zoológicos; el Decreto 133/2007, de 27 de julio, sobre condiciones y requisitos para el visado de los planes de igualdad de las empresas de la Comunitat Valenciana, que desarrolla la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres; el Decreto 171/2007, de 28 de septiembre, por el que se establece el procedimiento para reconocer el derecho a las prestaciones del sistema valenciano para las personas dependientes, que desarrolla la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia; y, finalmente, el Decreto 64/2007, de 27 de abril, por el que se difiere, en el ámbito de la Comunitat Valenciana, la obligatoriedad de inspección periódica de los ciclomotores y cuadríciclos ligeros en desarrollo en este caso no una Ley, sino del Real Decreto 711/2006, de 9 de julio, que regula la inspección técnica de vehículos.

Finalmente en materia de derecho comunitario derivado hay que destacar el Decreto 29/2007, de 9 de marzo, por el que se establecen las funciones de las entidades colaboradoras en materia de calidad ambiental y se crea y regula su registro; y el Decreto 222/2007, de 9 de noviembre, por el que se establecen normas relativas a los consejos reguladores de órganos de gestión de las denominaciones de calidad de la Comunitat Valenciana.

Normas sectoriales

En cuanto a la normativa sectorial durante el año 2007 han sido tres los ámbitos competenciales en los que se ha incidido con una mayor importancia. En esta ocasión se trata de medio ambiente, sanidad y educación.

Por lo que se refiere a medio ambiente cabe destacar el desarrollo que se hace en este año muy amplio en cuanto a la Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de espacios naturales protegidos de la Comunitat Valenciana.

En primer lugar está la aprobación de diversos planes de ordenación de recur-

sos naturales, en este caso para Chera-Sot de Chera (Decreto 10/2007, de 19 de enero); el Túria (Decreto 42/2007, de 13 de abril); y la Puebla de San Miguel en el Rincón de Ademuz (Decreto 80/2007, de 25 de mayo).

En cuanto a la declaración de espacios o parques están el Decreto 21/2007, de 16 de febrero, de declaración del Parque Natural de Chera-Sot de Chera; Decreto 25/2007, de 23 de febrero, de declaración del paisaje protegido de la Serra del Maigmó y Serra del Sit; Decreto 39/2007, de 13 de abril, de declaración del paisaje protegido del Serpis; Decreto 40/2007, de 13 de abril, por el que se declara al Camí dels Pelegrins de Les Useres como monumento natural; Decreto 43/2007, de 13 de abril, de declaración del Parque Natural del Túria; y el Decreto 81/2007, de 25 de mayo, de declaración del Parque Natural de la Puebla de San Miguel en el Rincón de Ademuz. Por último, y dentro de la materia de medio ambiente, está la aprobación de tres planes rectores de uso y gestión de tres parques naturales, como es el caso de Serra d'Irta (Decreto 4/2007, de 12 de enero); Serra de Mariola (Decreto 79/2007, de 25 de mayo); y el Montgó (Decreto 229/2007, de 23 de noviembre).

En materia de sanidad son muchos los aspectos que se han regulado a lo largo del 2007, sobre todo referidos a la nueva regulación del personal estatutario de la sanidad pública valenciana. En este sentido hay que destacar el Decreto 38/2007, de 13 de abril, por el que se regula el complemento de productividad variable del personal al servicio de las instituciones sanitarias de la Conselleria de Sanidad; el Decreto 85/2007, de 22 de junio, por el que se aprueba el sistema de desarrollo profesional en el ámbito de las instituciones sanitarias de la Conselleria de Sanidad; el Decreto 160/2007, de 21 de septiembre, por el que se modifica el Decreto 66/2006, de 12 de mayo, que aprobó el sistema de carrera profesional en el ámbito de las instituciones sanitarias de la Conselleria de Sanidad; el Decreto 173/2007, de 5 de octubre, por el que se aprueba el sistema de carrera profesional del personal de salud pública de la Conselleria de Sanidad; y, por último, el Decreto 235/2007, de 14 de diciembre, por el que se atribuye a la Conselleria de Sanidad la gestión del personal y de los puestos de trabajo con requisito de licenciados y diplomado sanitario.

Otras materias sanitarias que se regulan también durante el año 2007 aparecen en el Decreto 15/2007, de 9 de febrero, por el que se establecen mecanismos para agilizar la asistencia sanitaria a procesos oncológicos; el Decreto 74/2007, de 18 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento sobre estructura, organización y funcionamiento de la atención sanitaria en la Comunitat Valenciana; el Decreto 77/2007, de 25 de mayo, por el que se regulan las bases para la designación de las unidades de referencia del sistema sanitario público de la Comunitat Valenciana; y, finalmente, el Decreto 220/2007, de 2 de noviembre, por el que se regula la utilización de desfibriladores semiautomáticos externos por el personal no médico.

También dentro del capítulo de sanidad hay dos decretos referidos a sanidad vegetal, que son el Decreto 3/2007, de 12 de enero, por el que se modifica la regulación anterior referente al Plan de Protección Integral Fitosanitario para los palmerales de relevancia histórica, económica, social y cultural de la Comunitat Valenciana; y el Decreto 27/2007, de 2 de marzo, por el que se regulan los carnés de manipulador de plaguicidas de uso fitosanitario en la Comunitat Valenciana.

En materia de educación hay que señalar, en cuanto al enseñanza universitaria, el Decreto 31/2007, de 16 de marzo, por el que se autoriza la implantación de diversas enseñanzas conducentes al título de master en las universidades de la Comunitat Valenciana; el Decreto 32/2007, de 16 de marzo, por el que se autoriza la creación de centros universitarios y la implantación de enseñanzas en la universidad católica de Valencia San Vicente Ferrer; el Decreto 68/2007, de 4 de mayo, por el que se autoriza la creación de un centro universitario en la Universidad Cardenal Herrera-CEU; el Decreto 69/2007, de 4 de mayo, por el que se autoriza el cambio de denominación de la Facultad de Filología por la de Facultad de Filología, Traducción y Comunicación de la Universitat de València; y, finalmente, el Decreto 78/2007, de 25 de mayo, por el que se crea el Instituto Universitario de Matemática Pura y Aplicada (IMPA) en la Universidad Politécnica de Valencia.

En materia de enseñanza no universitaria destaca el Decreto 33/2007, de 30 de marzo, por el que se regula el acceso a los centros docentes públicos y privados concertados que imparten enseñanzas en régimen general y toda una serie de decretos que vienen a desarrollar la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, por lo que se refiere a diversos currículums, regulación de enseñanzas y regulación de enseñanzas no universitarias.

Otras disposiciones

Cabe reseñar otros sectores que también resultan afectados por los Decretos aprobados por el Gobierno valenciano.

Así en materia de administración local se aprueban nuevas denominaciones de municipios en valenciano (El Fondó de les Neus-Hondón de las Nieves, Decreto 23/2007, de 23 de febrero; Montitxelvo-Montichelvo, Decreto 73/2007, de 18 de mayo; y Xaló, Decreto 166/2007, de 28 de septiembre). Por otro lado, está el Decreto 67/2007, de 4 de mayo, por el que se aprueba la alteración de los términos municipales de Rotglà i Corbera y Xàtiva, en la comarca de la Costera. Y quizás el Decreto más importante en materia de administración local, es el Decreto 70/2007, de 11 de mayo, por el que se aprueba el acuerdo de la Comisión Mixta de la Diputación Provincial de Alicante-Generalitat, por el que se transfieren unidades de salud mental de dicha Diputación a la Generalitat y se traspasan los correspondientes medios personales.

En cuanto a cultura se aprueba el Decreto 169/2007, de 28 de septiembre, por el que se culmina la primera fase de actualización y adaptación de la sección primera del inventario general del patrimonio cultural valenciano, con la declaración como bienes de interés cultural de determinados bienes inmuebles. Y además, de manera puntual, se declaran toda una serie de nuevos bienes de interés cultural, como es el caso de la Cartuja de Valldecrist de Altura (Decreto 1/2007, de 12 de enero); la Iglesia Parroquial de la Asunción de Andilla (Decreto 14/2007, de 9 de febrero); el Real Santuario de la Fuente de la Salud de Traiguera (Decreto 20/2007, de 16 de febrero); el Mercado de Colón de Valencia (Decreto 134/2007, de 27 de julio); y el área denominada Teulada Gótica Amurallada en el municipio de Teulada (Decreto 232/2007, de 7 de diciembre).

En materia de urbanismo hay que destacar con carácter general el Decreto 36/2007, de 13 de abril, por el que modifica el Decreto 67/2006, de 19 de mayo, por el que aprobó el Reglamento de ordenación y gestión territorial y urbanística y de manera puntual se suspenden parcialmente planes generales en Jávea (Decreto 11/2007, de 26 de enero); l'Alfàs del Pi (Decreto 164/2007, de 28 de septiembre); y Buñol (Decreto 165/2007, de 28 de septiembre).

Las intensas lluvias caídas entre los días 11 y 19 de octubre en diversos municipios del sur de la provincia de Valencia y norte de la de Alicante, dan pie a los decretos correspondientes de ayudas a los damnificados (Decreto 197/2007, de 19 de octubre y Decreto 207/2007, de 26 de octubre).

En materia de protección animal está por un lado el Decreto 9/2007, de 19 de enero, por el que se aprueba el plan de recuperación del fartet en la Comunitat Valenciana, que es una de las tres especies autóctonas de especies continentales de la península ibérica; y el Decreto 13/2007, de 26 de enero, sobre protección de animales utilizados para experimentación y otros fines científicos.

Por último existen en diversas materias algunos decretos que hay que destacar. Sobre todo, el Decreto 24/2007, de 23 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de festejos taurinos tradicionales de la Comunitat Valenciana (bous al carrer); el que modifica puntualmente la regulación de los centros valencianos en el exterior de la Comunitat Valenciana (Decreto 28/2007, de 9 de marzo); el Reglamento de salones de recreativos y salones de juego (Decreto 44/2007); y el Decreto 228/2007, de 23 de noviembre, por el que se crea la plataforma para la investigación en seguridad alimentaria.

Conflictividad jurídica

Durante el año 2007 lo más destacable han sido los temas relacionados con los Estatutos de Autonomía. En este sentido cabe señalar especialmente las Sentencias 247 del Tribunal Constitucional, de 12 de diciembre, y la 249, de 13 de diciembre, respecto a los recursos de inconstitucionalidad presentados respectivamente por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Aragón y la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha contra el artículo 20 de 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, que da nueva redacción al artículo 17.1, párrafo primero, segundo inciso, de la indicada Ley Orgánica 5/1982.

Por contra mediante Auto de 12 de julio de 2007 del Pleno del Tribunal Constitucional, se acordó inadmitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consell de la Generalitat Valenciana contra el apartado 2º, de la disposición adicional tercera, del Estatuto de Autonomía de Andalucía.

En materia autonómica, por tanto, sigue todavía pendiente el recurso que presentó a su vez el Consell de la Generalitat, recurso 9.501/2006, contra diversos preceptos de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Por otro lado, por parte del presidente del Gobierno se ha interpuesto el

recurso 584/2007, contra diversos artículos de la Ley 1/2006, de 19 de abril, de la Generalitat, del sector audiovisual.

También se ha planteado un conflicto positivo de competencia promovido por el presidente del Gobierno, contra el acuerdo de 21 de marzo de 2007, del Director Territorial de Territorio y Vivienda de la Comunitat Valenciana, ratificando la orden de suspensión cautelar de las obras correspondientes al proyecto de ampliación de la planta desaladora de Torrevieja.

Asimismo se ha planteado un conflicto positivo de competencia por parte del Consell de la Generalitat en relación a diversos preceptos del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo.

Por lo demás 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 cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso, contra la Ley 10/2001, de 27 de diciembre, de Presupuestos de la Generalitat; y, por último, el recurso núm. 6.444/2005, presentado por el presidente del Gobierno, frente a la Ley 3/2005, de 15 de julio, de archivos.

Actividad institucional

El año 2007 viene marcado por la convocatoria de las elecciones que se celebraron el día 27 de mayo y que dieron como resultado el triunfo del Partido Popular al obtener 54 escaños, 38 el PSPV-PSOE y 7 la Coalición Compromís integrada por Esquerra Unida, el Bloc Nacionalista Valencià, Els Verds e Izquierda Republicana. Con ello se aplicaba por primera vez la nueva composición de la Cámara de acuerdo con el Estatuto de Autonomía que quedaba fijado en esta ocasión en 99 diputados.

Como consecuencia de las elecciones y una vez investido Francisco Camps como presidente de la Generalitat, procedió mediante el Decreto 7/2007, de 28 de junio, a determinar las consellerias en que se organiza la administración de la Generalitat y que pasaban a ser catorce: Presidencia; Economía, Hacienda y Empleo; Bienestar Social; Infraestructuras y Transporte; Educación; Cultura y Deporte; Sanidad; Industria, Comercio e Innovación; Agricultura, Pesca y Alimentación; Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda; Justicia y Administraciones Públicas; Gobernación; Turismo; e Inmigración y Ciudadanía.

El mismo Decreto establecía el área competencial y la estructura de cada una de estas consellerias y mediante Decreto 8/2007, de 28 de julio se procedió al nombramiento del Gobierno valenciano, que estaba integrado por tres vicepresidencias que a su vez asumían cada una de ellas una conselleria y once consellers más.

En cuanto a Les Corts lo más importante producido en el año 2007 ha sido la aplicación ya del nuevo Reglamento.

Por lo que se refiere a la actividad legislativa han sido quince las leyes apro-

badas, doce correspondientes a la sexta legislatura y tres a la legislatura iniciada el 14 de junio del 2007.

Se han presentado un total de 28 interpelaciones correspondiendo 11 a la sexta legislatura y 17 a la séptima, las cuales se han transformado respectivamente en 2 y 9 mociones.

En cuanto al número de preguntas se han formulado durante el año 2007 más de 3.700, pero correspondiendo no llega a 500 en la sexta legislatura y más de 3.200 durante la Séptima, de las cuales la inmensa totalidad han sido preguntas orales.

Con referencia a las preguntas de interés general formuladas al president del Consell, éstas se han realizado a lo largo de la sexta legislatura los días 8 y 15 de febrero y ya en la séptima los días 27 de septiembre, 4, 18 y 25 de octubre y 15 de noviembre.

Al haberse realizado este año debate de investidura de conformidad con la Ley de Gobierno, no ha habido debate de política general.

A lo largo del año se han aprobado un total de 54 resoluciones, correspondiendo 17 a la sexta legislatura y 37 a la nueva, siendo muchas de éstas las propias del inicio de una legislatura, comenzando por la propia constitución de la Cámara, la investidura del presidente, etc.

Las más destacables de las resoluciones son las siguientes: relacionadas directamente con el tema del agua en la sexta legislatura nos encontramos la Resolución núm. 284/VI, de 7 de febrero, mediante la cual Les Corts manifiestan su oposición a la fecha de caducidad del trasvase Tajo-Segura que han fijado las Cortes de Castilla-La Mancha; y ya en la nueva legislatura, nos encontramos la Resolución núm. 28/VII, de 28 de noviembre, en la que se rebate y aprueba la Proposición no de Ley de tramitación especial de urgencia sobre la derogación del Decreto Ley firmado por la vicepresidenta primera del Gobierno el 18 de julio del 2004, por el cual se va a derogar el trasvase del Ebro a la Comunitat Valenciana.

Relacionada con la LOFCA cabe destacar en la séptima legislatura la Resolución núm. 16/VII, de 18 de octubre, en la que se toma en consideración la Proposición de Ley de la Proposición de Ley de la reforma de la LOFCA, que ya se había iniciado durante la sexta legislatura.

En el tema del AVE está la Resolución núm. 24/VII, de 14 de noviembre, referente a la necesidad de que se fije una fecha concreta, factible y con todas las garantías de seguridad para la inauguración del AVE Madrid-Comunitat Valenciana y se pide la destitución inmediata de la Ministra de Fomento, Magdalena Álvarez.

Por último, relacionado de alguna manera con la memoria histórica, nos encontramos la Resolución núm. 29/VII, de 28 de noviembre, en la que se acuerda la regularización de los mecanismos de salvaguarda de los refugios, edificios militares y restos de la República y la Guerra Civil.

En cuanto a las otras instituciones de la Generalitat cabe indicar que continúa la vacante en el Síndic de Greuges, permaneciendo en funciones la Síndica Pri-

mera, Emilia Caballero, al no haberse llegado en el último momento al acuerdo definitivo que se había adoptado por los grupos parlamentarios en torno a la designación de José Cholbi Diego, que es el vicepresidente primero de Les Corts.

Y en la Sindicatura de Comptes al haber transcurrido los tres primeros años del mandato, se ha vuelto a nombrar por el president de la Generalitat como síndic major de comptes a Rafael Vicente Queralt.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Composición al finalizar la VI Legislatura:

Total diputados: 89

Popular: 47

Socialista: 35

Esquerra Unida-Els Verds-Esquerra Valenciana: Entesa: 6

Mixto: 1

Composición tras las elecciones de 27 de mayo (VII Legislatura):

Total diputados: 99

Popular: 54

Socialista: 38

Esquerra Unida-Bloc-Verds-IR: Compromís: 7

Estructura del Gobierno

A 1 de enero de 2007:

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

Desde junio de 2007, tras las elecciones:

Presidente: Francisco Camps Ortiz

Vicepresidente primero y conseller de Presidencia: Vicente Rambla Momplet

Vicepresidente segundo y conseller de Economía, Hacienda y Empleo: Gerardo Camps Devesa

Vicepresidente tercero y conseller de Bienestar Social: Juan Gabriel Cotino Ferrer

Número de consellerías: 14 (de ellas tres atribuidas a los tres vicepresidentes):

Infraestructuras y Transportes: Mario Flores Lanuza

Educación: Alejandro Font de Mora Turón

Cultura y Deporte: Trinidad María Miró Mira

Sanidad: Manuel Cervera Taulet

Industria, Comercio e Innovación: Belén Juste Picón

Agricultura, Pesca y Alimentación: Maritina Hernández Miñana

Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda: José Ramón García Antón

Justicia y Administraciones Públicas: Fernando de Rosa Torner

Gobernación: Serafín Castellano Gómez

Turismo: Angélica Duch Ronda

Inmigración y Ciudadanía: Rafael Blasco Castany

Tipo de Gobierno

Por apoyo parlamentario: mayoritario antes y después de las elecciones.

Partidos y número de diputados que lo apoyan: antes de las elecciones el Partido Popular con 47 diputados; después de las elecciones el Partido Popular con 54 diputados.

Composición del Gobierno: homogéneo (Partido Popular).

Cambios de Gobierno

Tras las elecciones el 28 de junio es nombrado el Gobierno reseñado en el apartado anterior.

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

El 25 de junio tuvo lugar la investidura del nuevo Presidente de la Generalitat con los 54 votos del Grupo Parlamentario Popular, Francisco Camps Ortiz, tomando posesión ante el Pleno de Les Corts, una vez nombrado por el Rey, el día 27 de junio.

Mociones de reprobación

Ninguna.

Debates y resoluciones aprobadas

VI Legislatura:

Leyes aprobadas: 12

Proposiciones no de ley: 41

Resoluciones: 17

Preguntas: 498

Interpelaciones: 11

VII Legislatura:

Leyes aprobadas: 3

Proposiciones no de ley: 132

Resoluciones: 37

Preguntas: 3.240

Interpelaciones: 17

Resoluciones y debates más importantes

El debate más importante habido durante el año 2007 tuvo lugar el día 25 de junio con motivo de la investidura del President de la Generalitat.

Las Resoluciones más importantes a lo largo del 2007 fueron las siguientes:

– Resolución 284/VI, de 27 de marzo, de oposición a la fecha de caducidad del trasvase del Tajo-Segura filada por las Cortes de Castilla-La Mancha (BOCV nº 265, de 23 de febrero).

– Resolución 16/VII, de 18 de octubre, sobre la toma en consideración de la proposición de ley de la proposición de ley de reforma de la LOFCA (BOCV nº 16, de 26 de octubre).

– Resolución 24/VII, de 27 de noviembre, sobre la fijación de una fecha concreta, factible y con todas las garantías de seguridad para la inauguración del AVE Madrid-Comunitat Valenciana y la destitución inmediata de la ministra de Fomento Magdalena Álvarez (BOCV nº 28, de 23 de noviembre).

– Resolución 28/VII, de 28 de noviembre, sobre derogación del Decreto ley firmado por la vicepresidenta primera del Gobierno el 18 de junio de 2004 por el cual se va a derogar el trasvase del Ebro a la Comunitat (BOCV nº 36, de 21 de diciembre).

– Resolución 29/VII, de 28 de noviembre, sobre la regularización de los mecanismos de salvaguarda de los refugios, edificios militares y restos de la República y la Guerra Civil (BOCV nº 36, de 21 de diciembre).

Reformas del Reglamento

Ninguna.

Normas interpretativas y supletorias del Reglamento

Ninguna.

Instituciones similares al Consejo Consultivo, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo

Al no haberse nombrado por Les Corts nuevo Síndic, Emilia Caballero Álvarez, adjunta primera, actúa como Síndica de Greuges en funciones a lo largo de todo el año 2007.

Con fecha 2 de junio toma posesión en un segundo mandato de tres años el Síndico Mayor de Cuentas, Rafael Vicente Queralt.

Rasgos generales

Elecciones autonómicas

2007 ha sido año de elecciones en Extremadura, al igual que en otras Comunidades Autónomas. Este ha sido, sin duda, el asunto que ha acaparado el interés público en este periodo pues los primeros meses estuvieron marcados por la precampaña electoral hasta llegar a las elecciones del 27 de mayo y los siguientes por el proceso de formación del gobierno. Y es que en el caso de las elecciones autonómicas, no estábamos ante unas elecciones más. Juan Carlos Rodríguez Ibarra, el único presidente que había tenido la Comunidad Autónoma desde su constitución con la aprobación de su Estatuto, al haber ganado todas las elecciones autonómicas celebradas hasta ahora, había anunciado el año anterior que no se presentaría como candidato del PSOE a las de 2007. Esto abría expectativas a la oposición del PP, de poder arrebatar por primera vez el poder a los socialistas en Extremadura. El candidato socialista era el consejero de Sanidad, Guillermo Fernández Vara, político con un perfil moderado que desarrolló una innovadora campaña electoral. En los meses previos a las elecciones residió una semana en cada una de las distintas zonas de Extremadura para conocer directamente los problemas. Por parte del Partido Popular repite como candidato Carlos Floriano y su campaña se basa en que había llegado la hora del cambio.

Los resultados electorales fueron en cierto modo inesperados. Las encuestas previas ya anunciaban una nueva victoria socialista, aún con nuevo candidato, pero la sorpresa fue que el PSOE aumentó el número de escaños, en relación a los obtenidos por Rodríguez Ibarra en 2003, al pasar de los 36 escaños de 2003 a los 38 en 2007 y logrando con ello una holgada mayoría absoluta. También en número de votos y porcentaje se advierte una leve subida de 10.000 votos y un punto y medio porcentual hasta alcanzar el 52,90%.

Los resultados obtenidos por el PP fueron muy similares a los de 2003. La sensación de derrota derivaba de las expectativas de triunfo que se habían generado. Obtuvo el mismo 38% del voto que en 2003 e incluso un diputado más, pasando de 26 a 27. Únicamente debe recordarse que en estas elecciones se presentaba en coalición con Extremadura Unida, que en 2003 había obtenido el 2% del voto, sin que ese acuerdo le haya reportado tal incremento porcentual.

* Con la colaboración de Juan Antonio Doncel Luengo, Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Extremadura.

La debacle absoluta en estas elecciones la ha sufrido IU, que ha pasado de tener 3 diputados en 2003 a ser fuerza extraparlamentaria, al no superar la barrera del 5% de los votos en ninguna de las dos circunscripciones, aunque en Badajoz quedó muy cerca, con el 4,91%. La bajada en votos ha sido muy importante pues ha perdido el 25% de los sufragios obtenidos en 2003. Con ello, el bipartidismo se ha instalado en la Asamblea autonómica, donde sólo existen ya dos grupos parlamentarios.

La participación fue alta, como resulta habitual en Extremadura, llegando al 76%, sólo un punto menos que en 2003.

Elecciones municipales

Pero el último domingo de mayo de 2007 no sólo se celebraron elecciones autonómicas sino también elecciones municipales. En los resultados de éstas también se produjeron algunos cambios significativos. En las últimas legislaturas se había impuesto en Extremadura una dinámica política según la cual el PSOE gobernaba la Comunidad Autónoma y las Diputaciones Provinciales mientras el PP lo hacía en las capitales de provincia y en la capital autonómica. Sin embargo, esa situación se ha quebrado en las elecciones municipales de 2007 pues, sin que se haya producido un gran vuelco electoral, el PP sólo ha conservado el poder en Badajoz, mientras que Cáceres y Mérida, la capital autonómica, han pasado a ser gobernadas por el PSOE. En Mérida, el PSOE gobierna tras las elecciones con mayoría absoluta, aunque con sólo un concejal de diferencia. En Cáceres, la situación es más compleja pues se ha formado una coalición de gobierno entre el PSOE, IU y un concejal independiente, que en la anterior legislatura fue elegido en las listas de PP, y rompió con ese grupo a mitad de legislatura, formando un partido propio.

Por otro lado, parece relevante apuntar que en Talayuela, emblemático municipio de la zona tabaquera de Cáceres, por el alto porcentaje de población inmigrante, especialmente de origen magrebí, se ha hecho con la alcaldía un grupo político, Iniciativa Habitable, al que especialmente desde el PSOE acusan de xenófobo.

Finalmente, en las Diputaciones Provinciales no se ha producido cambio alguno. Continúa gobernando el PSOE con mayoría absoluta tanto en Cáceres como en Badajoz.

Debate de investidura

Durante el debate de investidura, el candidato Fernández Vara planteó los distintos acuerdos que pretende alcanzar con el PP, único partido de la oposición con representación parlamentaria durante esta legislatura, en materias como la reforma del Estatuto de Autonomía, agricultura, educación, política municipal o fortalecimiento del sector financiero extremeño. A la reforma del Estatuto dedicamos un apartado específico, al que ahora nos remitimos. En cuanto a la educa-

ción, Fernández Vara propone la aprobación de una nueva Ley de Educación consensuada entre los dos partidos. Sobre el desarrollo de la agricultura, ofreció pacto y entendimiento con el PP para defender los intereses extremeños desde la fuerza del consenso. Finalmente, sobre el desarrollo rural apostó por la elaboración de una ley de desarrollo rural y de entidades menores, así como la consolidación y reforzamiento de las mancomunidades y los grupos de acción local. Tras el discurso de investidura, el presidente del PP, Carlos Floriano, acepta en su intervención las propuestas de pactos que ha hecho, aunque sin renunciar al ejercicio de la función de control que corresponde a la oposición. Poco después de la sesión de investidura, se produce una reunión formal del presidente con el líder de la oposición para concretar los asuntos en los que se intentará alcanzar un acuerdo entre los dos partidos con representación parlamentaria. Se acotan, en este sentido, la ley de educación, la segunda descentralización, la reducción de las listas de espera sanitaria, el aumento de plazas en residencias geriátricas y la posición común sobre la reforma de la OCM del Vino. La legislatura se inicia, por tanto, con una clara voluntad de acuerdo.

Formación del nuevo Gobierno

Tras el debate de investidura el nuevo presidente Fernández Vara formó un gobierno paritario, compuesto por 6 mujeres y 5 hombres. Los cambios son bastante importantes tanto en las personas como en la propia estructura del ejecutivo. En las personas sólo se mantienen cuatro consejeros del último gobierno de Rodríguez Ibarra. La anterior portavoz, con rango de consejera, María Dolores Palleró, pasa a ser la vicepresidenta primera; Leonor Flores, anterior consejera de Bienestar Social, se ocupa ahora de Cultura; Eva Pérez continúa como consejera de Educación y José Luis Quintana pasa de la Consejería de Desarrollo Rural a la de Fomento. En cuanto a la estructura del Gobierno, aunque luego explicaremos con más detalle la nueva organización administrativa, procede resaltar ahora en los rasgos generales que se han creado dos Vicepresidencias: una vicepresidencia primera para la coordinación general del gobierno y una vicepresidencia segunda de asuntos económicos. Se refuerza la Consejería de Fomento, al recuperar las competencias sobre vivienda y desaparece la Consejería de Bienestar Social, repartiéndose sus competencias entre las Consejerías de Sanidad y Dependencia y la de Igualdad y Empleo.

Los partidos políticos tras las elecciones

Los resultados electores han tenido efectos, lógicamente, en los distintos partidos políticos de Extremadura. El PSOE ha decidido mantener su estructura interna hasta el congreso a celebrar tras las elecciones generales previstas para 2008. En todo caso, Rodríguez Ibarra ha manifestado su intención de no continuar como Secretario General tras ese congreso. En el PP, la misma noche electoral, tras conocerse los resultados, Carlos Floriano anunció que no volvería a ser candidato a la Presidencia de la Junta de Extremadura. En cualquier caso, continúa siendo el presidente regional del partido y ha pasado a la política nacional, al presentarse como

candidato al Congreso de los Diputados en las elecciones de 2008. La crisis ha sido mucho más profunda en IU. El coordinador regional, Víctor Casco ha anunciado la apertura de un proceso de sucesión. Sin embargo, se está produciendo en medio de una fuerte crisis interna con enfrentamientos judiciales.

Recurso de inconstitucionalidad contra el Estatuto de Andalucía

Un hecho destacable durante este año ha sido la presentación de un recurso de inconstitucionalidad por parte del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura contra diversos preceptos de la LO 2/2007, de 19 de marzo, por el que se aprobó el nuevo Estatuto de Andalucía. Tras pronunciarse el Consejo Consultivo de forma favorable se ha presentado recurso contra los artículos 51, 43, 50.1 a) y 50.2 de ese Estatuto. El art. 51 se refiere a que «Andalucía ostenta competencias exclusivas sobre las aguas de la Cuenca del Guadalquivir que transcurren por su territorio y no afectan a otra Comunidad Autónoma», sin perjuicio de las competencias del Estado, ha sido recurrido. Ha sido recurrido amparándose en la competencia exclusiva del Estado sobre las aguas que discurran por más de una Comunidad Autónoma, en cuanto el 2,45% de la cuenca se sitúa en Extremadura. El art. 43, referido al alcance territorial y los efectos de las competencias autonómicas se ha recurrido porque al tener un alcance horizontal afecta también art. 51. En el art. 51.1 se recurre la frase «en materia de aguas que transcurren íntegramente por Andalucía», pues debería decir, según la interpretación del ejecutivo extremeño, «únicamente». Finalmente, en el art. 50.2 se recurre el último inciso en el que se establece «la competencia ejecutiva de Andalucía sobre facultades de policía de dominio público hidráulico atribuidas por la legislación estatal», entendiéndose que estas facultades no se pueden atribuir.

Reforma del Estatuto de Autonomía

En este año, Extremadura se ha incorporado a las comunidades autónomas que han anunciado su voluntad de reformar el Estatuto de Autonomía. El candidato socialista lo anunció ya durante la campaña electoral, modulando la posición que había mantenido hasta ese momento Rodríguez Ibarra y lo formuló en forma de propuesta de acuerdo durante el debate investidura. En ese sentido, una vez formado el Gobierno el presidente convocó al presidente del PP en Extremadura para consensuar el procedimiento para la reforma estatutaria. El acuerdo político consiste en elaborar un Estatuto nuevo, que atienda a las cuestiones que preocupan a los extremeños y que sea «indudablemente» constitucional.

Más allá del acuerdo político sobre el inicio del proceso de reforma, los hitos producidos durante 2007 han sido la constitución en la Asamblea de una Comisión no Permanente para la Reforma del Estatuto y la nueva constitución de la Comisión de expertos para la reforma estatutaria, ya creada en la anterior legislatura.

En el primer sentido, el 17 de octubre se formó en la Asamblea una Comisión no Permanente que trabajará en la reforma del Estatuto extremeño. La Comisión estará presidida por el presidente de la Asamblea, Juan Ramón Ferreira, y está

compuesta por doce diputados, siete del PSOE y cinco del PP. En cuanto a los posiciones de partida de los dos grupos políticos, para el portavoz socialista, Sánchez Amor, la reforma es importante para la administración y el futuro de Extremadura, pero aboga por no crear un exceso de atención política, institucional y mediática que pueda desvirtuar los verdaderos objetivos de la reforma. Por su parte, la portavoz del PP, Pilar Vargas, ratificó el compromiso de su partido que, pese a no considerar que la reforma del Estatuto sea una prioridad para los ciudadanos, participará en la elaboración del nuevo texto desde una postura abierta al diálogo y la negociación.

Por otro lado, también acordaron los dos partidos con representación parlamentaria, la reconstitución de la Comisión de expertos que había trabajado durante la pasada legislatura en el seguimiento de las reformas estatutarias y cuyos trabajos habían concluido de forma automática con el final de la legislatura. Ahora, la Comisión, con los mismos integrantes y la inclusión de un secretario, no es ya para el seguimiento de las reformas sino para la reforma del Estatuto. En ese sentido, el presidente de la Junta y el líder de la oposición encargan a esta Comisión la elaboración de un primer borrador de nuevo Estatuto, a partir de unos criterios acordados entre los dos partidos con representación parlamentaria en la Asamblea. Las novedades más significativas de la propuesta extremeña acaso quema esperarlas en materia de financiación y hacienda pública.

Infraestructuras

Las infraestructuras continúan siendo un asunto esencial para el desarrollo de la Comunidad Autónoma y, por tanto, muy presente en el debate político. Sin embargo, durante este año no se han producido novedades significativas. Las distintas actuaciones avanzan según los plazos previstos. La autovía de la plata está a punto de terminarse en todos los tramos que transcurren por Extremadura, aunque a finales de 2007 todavía quedaban por concluir las uniones con Andalucía y Castilla-León. En cuanto al AVE Madrid-Lisboa, se ha concretado durante este año el lugar en el que se ubicarán las estaciones en Cáceres, Mérida y Badajoz. Finalmente, también avanzan los trámites administrativos para la instalación de un aeropuerto internacional en las inmediaciones de Cáceres.

Parque Nacional de Monfragüe

Durante este año se ha aprobado la Ley 1/2007, de 2 de marzo, de declaración del Parque Nacional de Monfragüe. Es el primer parque nacional que se ubica en el territorio de la Comunidad Autónoma. La propuesta de declaración fue efectuada por el Gobierno extremeño en 2006 y el anteproyecto de ley fue elaborado por el Ministerio de Medio Ambiente junto con la Junta de Extremadura. Con ello, culmina el camino en aras de la protección de un patrimonio natural y cultural de indudable valor científico, recreativo y educativo, lo que justifica elevar su protección para declarar el interés general de toda España en su conservación. Procede destacar que es la primera declaración de un Parque Nacional que se produce tras las sentencias del Tribunal Constitucional que delimitan las com-

petencias autonómicas. Por ello, tanto en su contenido como en su formulación esta ley pretende dar encaje a la delimitación competencial entre las distintas administraciones, asegurando los mecanismos de colaboración y cooperación.

Otros asuntos

En cuanto a la construcción de la refinería en Tierra de Barros, la clara victoria del PSOE, que apoyó el proyecto, frente a los grupos que se oponen a él (PP e IU) ha debilitado la oposición social.

Por otro lado, en materia de cultura el Monasterio de Yuste ha sido declarado durante este año Patrimonio Europeo y en Cáceres continúan las actividades para conseguir su declaración como Ciudad Europea de la Cultura 2016.

Finalmente, recordar que el censo de población ascienda a 1.088.728, de los cuales solamente son extranjeros el 2,7%.

Leyes aprobadas

Acercamiento cuantitativo

Durante este año se han aprobado únicamente seis leyes, un número inferior al habitual. La causa está en la celebración de las elecciones autonómicas. De hecho, desde las elecciones autonómicas sólo se ha aprobado la Ley de Presupuestos, mientras que las cinco restantes lo fueron antes de la disolución de la Asamblea, en los cuatro primeros meses del año.

Ley General de Hacienda Pública de Extremadura

La ley más importante de las aprobadas durante 2007 ha sido la Ley 5/2007, de 19 de abril, General de Hacienda Pública de Extremadura, pues establece la regulación jurídica del funcionamiento financiero del sector público autonómico. Sustituye a la Ley 3/1985. Tras más de veinte años de vigencia de la anterior Ley, se considera la necesidad de sustituirla por diversos motivos. En primer lugar, porque sucesivas leyes de Presupuestos de la Comunidad Autónoma han ido introduciendo modificaciones parciales, lo que ha dificultado su comprensión y ha generado cierta inseguridad jurídica en su aplicación cotidiana. En segundo lugar, porque en los últimos veinte años el sector público autonómico ha aumentado sus dimensiones a medida que se ha ampliado el marco competencial. Como consecuencia de ello se han incorporado diversas entidades públicas, por lo que es necesario adaptar el marco regulatorio de la actividad económico-financiera. Además, en tercer lugar, la normativa estatal en la que se inspiró la anterior ley autonómica ha sido sustituida por la Ley General Presupuestaria de 2003, que introduce un novedoso régimen hacendístico para la Administración General del Estado. Incluso, en cuarto lugar, parece necesaria la introducción de las modernas teorías y técnicas de presupuestación en el ámbito de la gestión pública, especialmente las dirigidas a recoger el principio de plurianualidad.

Los cambios más significativos se producen en el Título II de la Ley, relativo al «Presupuesto». Aborda una regulación completa de todo el ciclo presupuestario, que se inicia con el establecimiento de una serie de principios aplicables a la programación y gestión presupuestaria. Se incluye dentro del proceso presupuestario la figura de la programación presupuestaria mediante la fijación de escenarios presupuestarios plurianuales y los objetivos que se pretendan alcanzar.

También en el capítulo IV de este Título, «De los créditos y sus modificaciones» destaca la regulación de los compromisos de carácter plurianual, adaptada al régimen que estos últimos años habían venido estableciendo a este respecto las leyes de presupuestos de la Comunidad Autónoma. Al darse un carácter estable a la distribución de competencias en materia de modificaciones de créditos que anualmente se recogía en la Ley de Presupuestos destaca como novedad la atribución al Consejo de Gobierno de la competencia para conceder créditos extraordinarios hasta el límite máximo del 1% del Presupuesto inicial consolidado ante situaciones de emergencia y siempre que se financien con recursos distintos al endeudamiento.

Finalmente, el capítulo segundo del Título III se dedica al «endeudamiento», incorporando al ordenamiento autonómico el respeto al principio de estabilidad presupuestaria plasmado en las normas comunitarias y estatales vigentes.

Ley por la que se regula el estatuto de quienes han ostentado la Presidencia de la Junta de Extremadura

Especial interés, aunque por razones distintas, tiene también la Ley 3/2007, de 19 de abril, por la que se regula el estatuto de quienes han ostentado la Presidencia de la Junta de Extremadura. En realidad, estamos ante una ley ad hoc, una ley singular, en cuanto tiene un destinatario único, Juan Carlos Rodríguez Ibarra, pues sólo él ha ostentado la condición de presidente de la Junta de Extremadura. En todo caso, será aplicable también a los futuros presidentes.

El objeto de la Ley es garantizar que los presidentes, una vez cesen en su cargo, contarán con los medios suficientes para atender sus necesidades personales y políticas con la dignidad y el decoro que corresponden a las altas funciones ejercidas. Pretende también dotarles de una serie de medios de apoyo que les permitan seguir poniendo su experiencia al servicio de la Comunidad.

La Ley tiene una parte programática, en la que se establece que los presidentes gozarán de la consideración, distinción y apoyo de acuerdo con las funciones y responsabilidades que han desempeñado y gozarán del tratamiento de «presidente». Pero, también incorpora una regulación más concreta de los medios personales y materiales puestos a disposición del presidente, la asignación mensual o la pensión. En cuanto a los medios personales y materiales gozará de una dotación para gastos de oficina, al menos tres puestos de trabajo para esa oficina, vehículo oficial con chofer y derecho a percibir dietas cuando ejerza funciones de representación a instancia del Gobierno de la Comunidad Autónoma. La asignación mensual se mantendrá durante un periodo equivalente a la mitad del tiempo que ha permanecido en el cargo y asciende al 80% de la retribución mensual

del presidente. En cuanto a la pensión, cuando alcancen los 65 años o no tengan derecho a la asignación mensual, tienen derecho a percibir una pensión permanente consistente en una asignación mensual igual al 60% de la retribución mensual que corresponde al ejercicio de la carga de presidente.

Ley de Archivos y Patrimonio Documental de Extremadura

Con esta Ley se pretende la creación de un sistema archivístico de Extremadura. La Ley 2/1999, de patrimonio histórico y cultural de Extremadura dedica su Título VI al patrimonio documental y bibliográfico. Sin embargo, lo que ahora pretende esta Ley es dotar a la Comunidad Autónoma de un marco legal que permita articular la integración de los archivos extremeños en un sistema, con el fin de planificar y coordinar su organización, actividades y servicios. Lo que pretende esta Ley lo resume su exposición de motivos en tres objetivos. En primer lugar, impulsar la eficacia de la administración autonómica en la gestión archivística. En segundo lugar, favorecer el derecho de acceso de las personas a los archivos y registros administrativos. La Ley favorece y garantiza el derecho de todas las personas a conocer, de manera clara y fehaciente, las actuaciones que directamente les afectan. En tercer lugar, salvaguardar el patrimonio documental. En este contexto, el archivo se presenta como un servicio público, para investigadores e interesados, que permita el avance de la investigación científica.

Las prescripciones de la Ley pretenden vertebrar el Sistema Archivístico de Extremadura. Por ello, en su título preliminar, más allá de especificar el objeto y ámbito de aplicación de la Ley, se hace especial referencia a la creación de un sistema en el que puedan integrarse los archivos extremeños y su repercusión en la gestión administrativa.

El Título I se dedica al patrimonio documental de Extremadura. Se define el documento y se especifican los que integran los archivos. Se define el concepto de archivo público y se hace hincapié en los documentos que integran el patrimonio documental de Extremadura y forman parte del Sistema Archivístico.

En cuanto a los criterios de acceso y difusión del patrimonio documental el acceso a la consulta de documentos conservados en los archivos públicos será libre y gratuito, promoviéndose el uso de las nuevas tecnologías en el tratamiento, gestión y difusión de los documentos.

Finalmente, en relación al Sistema Archivístico de Extremadura, la Ley especifica los órganos que forman parte del mismo, la función de la Consejería de Cultura y los órganos asesores.

Forman parte del Sistema el Archivo General de Extremadura, que actuará como cabecera del Sistema y ejercerá las funciones de archivo intermedio e histórico; el archivo de la Asamblea, los archivos de las administraciones locales, los de la Universidad de Extremadura y los privados. Se establece el procedimiento para que los centros de archivos, públicos o privados, puedan integrarse en el Sistema.

Leyes de carácter organizativo

Menos importancia tienen lógicamente las leyes de carácter organizativo. En concreto se han aprobado durante este año la Ley 1/2007, de 20 de marzo, de creación del Instituto de la Juventud de Extremadura y la Ley 4/2007, de 19 de abril, por la que se crea el Colegio Profesional de Técnicos Superiores en Imagen para el Diagnóstico de Extremadura.

Nos ocupamos de forma somera de la primera. Como ya se ha hecho en otras comunidades autónomas se crea un organismo autónomo con el objetivo principal de servir de punto de convergencia de iniciativas públicas, privadas e institucionales, así como en la gestión de servicios. El Instituto de la Juventud de Extremadura coordinará los programas dirigidos a los jóvenes y se coordinará con las administraciones locales de la Comunidad Autónoma. En cuanto a su naturaleza es un organismo público, con personalidad jurídica propia diferenciada, patrimonio y tesorería propios, así como autonomía de gestión y plena capacidad jurídica y de obrar.

Ley de Presupuestos

La Ley 6/2007, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2008 es la única Ley aprobada por la Asamblea surgida de las elecciones autonómicas de mayo. Son los primeros presupuestos presentados por el nuevo gobierno autonómico. En ese sentido, adaptan su estructura a la nueva organización de la Junta de Extremadura, adecuando la distribución de las partidas al actual reparto de competencias. Se ve afectada también por la entrada en vigor de la Ley General de Hacienda de la Comunidad Autónoma, que hemos reseñado anteriormente.

Entre los aspectos novedosos se consignan en los Presupuestos las dotaciones precisas para el desarrollo inicial de los nuevos Planes de Empleo y Promoción Empresarial así como los primeros créditos destinados a sufragar las mejores retributivas de los funcionarios ligados a la evaluación del desempeño, en aras de una Administración Pública más eficiente.

Por otra parte, las partidas pretenden continuar el impulso a sectores estratégicos como el comercio y el turismo, la modernización de las estructuras agropecuarias y el apoyo a la transformación y comercialización de los productos. También se dedican partidas importantes al desarrollo de las nuevas tecnologías y se concretan las previsiones de gasto social no sólo en vivienda, sanidad y educación sino también, con carácter novedoso, las ayudas económicas a las familias a partir del segundo hijo y para la plena aplicación en Extremadura de la Ley de Dependencia.

Ejercicio de potestad normativa reglamentaria

Han sido 340 los decretos aprobados durante este año y también han aumentado de forma significativa los decretos del presidente, referidos a la organización administrativa, como resulta lógico por la formación de un nuevo Gobierno. Sin

embargo, la actividad normativa reglamentaria, tampoco ha sido relevante, al igual que ha ocurrido con la legislativa.

Educación

En los años anteriores había sido sanidad la Consejería más activa en actividad normativa, pero durante este año ese lugar lo ha ocupado Educación. Es la única Consejería que no ha cambiado de titular, tras la investidura del nuevo presidente de la Junta y ha mantenido sus competencias, con la salvedad de la pérdida de Universidades. En cualquier caso, los decretos que resaltamos a continuación son anteriores a la formación del nuevo Gobierno.

El Decreto 28/2007, de 20 de febrero, crea el Observatorio para la Convivencia Escolar en la Comunidad Autónoma de Extremadura. Durante los últimos años se han producido diversos conflictos en el ámbito escolar. Como una de las medidas para abordar esta situación se ha creado este órgano colegiado, de carácter consultivo, para que sirva de instrumento a la comunidad educativa y a la sociedad para conocer, analizar y evaluar la convivencia en los centros docentes.

Se ha regulado, con el Decreto 42/2007, de 6 de marzo, la admisión del alumnado en los centros docentes públicos y privados concertados en la Comunidad Autónoma de Extremadura. La razón de ser de este Decreto es que la Ley Orgánica de Educación ha introducido cambios significativos relacionados con los criterios de admisión del alumnado, la escolarización del alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo y su distribución equitativa entre los centros. Para favorecer la claridad interpretativa, se ha considerado necesaria la aprobación de un nuevo Decreto, como marco jurídico de referencia.

También son importantes los Decretos 82/2007 y 83/2007 pues el primero establece el currículo de educación primaria para la Comunidad Autónoma y el segundo el de educación secundaria obligatoria. En estos Decretos se establecen los fines y objetivos de la respectiva etapa educativa, la ordenación de la etapa, tutoría y orientación, la atención a la diversidad, evaluación y promoción y autonomía de los centros en los que se imparta esta etapa.

Especial relevancia tiene el Decreto 69/2007, de 10 de abril, por el que se regula el sistema de formación permanente del profesorado en la Comunidad Autónoma de Extremadura. La competencia fue traspasada por el Estado en 1999 y desde entonces se habían desarrollado medidas y actuaciones para dar respuesta a la demanda de los docentes en lo referente a su actualización científica y a la formación permanente, pero faltaba el marco normativo completo, que es lo que se pretende establecer con este Decreto.

Finalmente, en materia de Universidades destacamos dos fuentes reglamentarias. En primer lugar, el Decreto 52/2007, de 20 de marzo, por el que se acuerda la implantación de programas oficiales de posgrado conducentes a la obtención de título oficiales de máster y doctorado en la Universidad de Extremadura. Es el desarrollo en la Comunidad Autónoma del Real Decreto 56/2005, que regula los estudios oficiales de posgrado. En segundo lugar, el Decreto 114/2007, de 22 de

mayo, por el que se regulan complementos retributivos adicionales del personal docente e investigador de la Universidad de Extremadura. Supone el reconocimiento, también en Extremadura, de los complementos retributivos autonómicos que existen en la mayoría de Comunidades Autónomas.

Sanidad

En materia de sanidad el reglamento más importante aprobado este año ha sido el Decreto 31/2007, de 15 de octubre, por el que se regula el contenido, organización y funcionamiento del Registro de Expresión Anticipada de Voluntades de la Comunidad Autónoma. Es desarrollo de la Ley 3/2005, de información sanitaria y autonomía del paciente. En este sentido, con la finalidad de hacer efectivo el derecho a la expresión anticipada de voluntades, la presente norma regula el contenido, organización y funcionamiento del Registro de Expresión Anticipada de Voluntades para la custodia, conservación y accesibilidad de los documentos de expresión anticipada de voluntades y facilitar el conocimiento de la existencia de los mismos y de su contenido, de manera ágil y rápida por parte de los profesionales sanitarios.

También debemos mencionar el Decreto 71/2007, de 10 de abril, por el que se crea el Consejo Asesor sobre el Cáncer del Sistema Sanitario Público de Extremadura.

Parque Nacional de Monfragüe

Especial trascendencia tiene en esta materia el Decreto 106/2007, de 22 de mayo, por el que se regula la organización y funcionamiento del Parque Nacional de Monfragüe. Como se ha indicado en los Rasgos generales, la Ley 1/2007, de 2 de marzo, declaraba como parque nacional el hasta entonces Parque Natural de Monfragüe. También indicábamos entonces que era la primera declaración a la que resultaba aplicable la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la delimitación de competencias y la Ley 5/2007, de la Red de Parques Nacionales. Recuérdese que conforme al art. 16.1 de la citada Ley 5/2007 la gestión y organización de los parques nacionales corresponde directamente a las CCAA en cuyos territorios estén situados. Por ello, en este Decreto 106/2007 se regula el modelo de gestión del Parque Nacional de Monfragüe, atribuyendo la misma a la Consejería con competencias en materia de medio ambiente y asignando las distintas funciones de gestión al consejero con competencias en medio ambiente. Asimismo regula la composición y funciones del patronato, constituido como órgano consultivo y de participación de la sociedad.

Igualdad de oportunidades

En el ámbito de igualdad de oportunidades destacan dos reglamentos estableciendo ayudas y subvenciones elaborados por la nueva Consejería de igualdad y empleo.

En primer lugar, el Decreto 290/2007, de 3 de agosto, por el que se establecen las bases reguladoras y primera convocatoria de subvenciones para el desarrollo de acciones que favorezcan la igualdad de trato y de oportunidades en el ámbito laboral. Es una primera convocatoria de subvenciones a conceder en el marco del Plan Integral de Empleo de Extremadura, para entidades privadas sin ánimo de lucro y organizaciones sindicales dirigidas a apoyar la realización de actividades que contribuyan a alcanzar la igualdad de mujeres y hombres en el ámbito laboral.

La finalidad de las subvenciones es incentivar la realización de acciones positivas a favor de la igualdad de mujeres y hombres, así como apoyar la implantación de planes de igualdad en las empresas de Extremadura.

En segundo lugar, debe mencionarse también el Decreto 329/2007, de 30 de noviembre, por el que regulan ayudas económicas a las familias residentes en Extremadura, como medida de conciliación de la vida familiar y laboral. En concreto se prevé la regulación del régimen de ayudas económicas a otorgar a las familias residentes en Extremadura por el nacimiento, la adopción o el acogimiento preadoptivo de los hijos/as integrantes de la unidad familiar, con la finalidad de hacer compatible la vida familiar y laboral, así como de incentivar la natalidad en el territorio de la Comunidad Autónoma.

Oficinas de respuesta administrativa personalizada

El Decreto 18/2007, de 6 de febrero, regula la creación, organización y funciones de las oficinas de respuesta personalizada. Con este Decreto se pretende crear una red de oficinas de respuesta personalizada que faciliten una respuesta eficaz a las demandas de los ciudadanos extremeños a través de servicios integrados de información, orientación, atención y tramitación sobre las distintas áreas de la actividad administrativa de la Junta de Extremadura.

Reglamento de planeamiento

Importante trascendencia social tiene el Decreto 7/2007, de 23 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de planeamiento de Extremadura. Pretende definir tanto el contenido de los instrumentos de planeamiento como los procedimientos de aprobación de los mismos.

Escudos, banderas y símbolos de las entidades locales

El Decreto 309/2007, de 15 de octubre, regula el procedimiento de rehabilitación, modificación o adaptación de escudos, banderas y otros símbolos de las entidades locales de Extremadura. Establece el procedimiento para la elección y aprobación de los símbolos de las corporaciones locales, en forma ágil y eficaz, preservando el principio de autonomía local, con objeto de asegurar la libre facultad de las entidades locales de elegir los símbolos que consideren más adecuados a su propia historia y personalidad, pero a través de un procedimiento

regulado por la Comunidad Autónoma. También resulta aplicable a la concesión de tratamientos, honores y distinciones.

Diario Oficial de Extremadura

El interés del Decreto 331/2007, de 14 de diciembre, por el que se regula el Diario Oficial de Extremadura estriba en los dos cambios que introduce respecto a la regulación anterior. El primero es que el Diario pasa a editarse con más frecuencia. En lugar de tres veces por semana, lo hace cinco, esto es, de lunes a viernes. El segundo es que se elimina la edición en soporte papel, a fin de racionalizar el gasto económico y ecológico que supone y permitiendo la difusión y acceso gratuito a través de Internet.

Modificaciones administrativas

El cambio en la Presidencia ha conllevado una importante modificación en la estructura del Gobierno. Siguiendo el modelo seguido por el Estado en las últimas legislaturas, tanto con el gobierno del PSOE como del PP se han creado dos Vicepresidencias, una, la vicepresidencia primera, con un carácter político, encargándose de la portavocía del Gobierno, la coordinación, así como la cooperación internacional y otra Vicepresidencia segunda de asuntos económicos, a la que se une la Consejería de Economía, comercio e innovación.

La estructura de las consejerías tiene importantes cambios y la distribución de competencias prevista en el Decreto del presidente 17/2007, de 30 de junio, es la siguiente:

– La Consejería de Economía, Comercio e Innovación ejercerá las competencias que tenía atribuidas la anterior Consejería de Economía y Trabajo, excepto las de turismo, empleo, trabajo, ordenación y promoción industrial, energía y minas y política financiera. Asimismo le corresponderán las competencias que la sociedad de la información, política tecnológica, investigación y telecomunicaciones y redes tenía atribuidas la anterior Consejería de Infraestructuras y Desarrollo Tecnológico, así como universidades de la Consejería de Educación.

– La Consejería de Administración Pública y Hacienda ejercerá las competencias que tenía atribuidas la anterior Consejería de Presidencia, excepto las funciones relativas al Gabinete Jurídico. Asimismo, asume la totalidad de las competencias de la anterior Consejería de Hacienda y Presupuesto y la política financiera que correspondía a la anterior Consejería de Economía y Trabajo.

– La Consejería de Fomento ejercerá las competencias que en materia de infraestructuras y transportes tenía atribuidas la anterior Consejería de Infraestructuras y Desarrollo Tecnológico.

– La Consejería de Industria, Energía y Medio Ambiente ejercerá las competencias en ordenación y planificación industrial, energía y minas que anteriormente correspondía a la Consejería de Economía y Trabajo, así como las de medio ambiente y política forestal que tenía atribuidas la anterior Consejería de Agricultura y Medio Ambiente.

– La Consejería de Agricultura y Desarrollo Rural ejercerá las competencias que tenía atribuidas la anterior Consejería de Agricultura y Medio Ambiente excepto las de política forestal y el medio ambiente, así como todas las competencias de la anterior Consejería de Desarrollo Rural.

– La Consejería de Igualdad y Empleo ejercerá las competencias que en materia de trabajo y empleo tenía la anterior Consejería de Economía y Trabajo, así como las de infancia y familia, servicios sociales, migraciones y prestaciones sociales, que desempeñaba la anterior Consejería de Bienestar Social.

– La Consejería de Educación seguirá ejerciendo las mismas competencias que tenía atribuidas excepto universidades.

– La Consejería de Sanidad y Dependencia ejercerá las competencias de la anterior Consejería de Sanidad y Consumo, excepto consumo, así como las competencias en materia de dependencia que tenía atribuidas la anterior Consejería de Bienestar Social.

– La Consejería de Cultura y Turismo ejercerá las competencias que tenía atribuidas la anterior Consejería de Cultura excepto las relativas a mujer, juventud y deporte. Asimismo se le asignan las competencias que en materia de turismo tenía atribuidas la anterior Consejería de Economía y Trabajo.

– La Consejería de los Jóvenes y del Deporte ejercerá las competencias que en materia de iniciativa joven tenía atribuidas la Presidencia de la Junta y las de deportes que tenía atribuidas la anterior Consejería de Cultura. Se le adscribe el Instituto de la Juventud de Extremadura.

Por otro lado, el Decreto 184/2007, de 20 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Presidencia de la Junta de Extremadura introduce algunos cambios significativos en ésta, una vez creadas las dos vicepresidencias. La modificación más importante es la creación de la figura del coordinador general de la Presidencia y de relaciones con la Asamblea, dependiente de la Vicepresidencia Primera. Será el responsable último del ejercicio de las funciones de relación entre la Junta y la Asamblea de Extremadura.

Finalmente, resulta importante destacar que se ha extinguido por Decreto 299/2007, de 28 de septiembre, la Agencia Extremeña de la Vivienda, el Urbanismo y el Territorio. Un organismo creado durante la anterior legislatura para desarrollar una innovadora política de vivienda pero que ha sufrido distintos avatares tanto en su gestión como en relación a sus responsables, fenece al inicio de esta nueva legislatura. Su patrimonio se integra en el de la Comunidad Autónoma y será gestionado por la Consejería de Hacienda mientras que la Consejería de Fomento se subrogan los derechos y obligaciones que le correspondan. En fin, razones de coordinación y eficacia, según indica la exposición de motivos del Decreto, aconsejan atribuir a la Consejería de Fomento las funciones desempeñadas hasta ahora por la Agencia.

Convenios de colaboración

Durante 2007 los convenios de colaboración suscritos por la Comunidad Autónoma no han tenido elementos destacables o relevantes. Se han renovado los

habituales de cada año para la colaboración del Estado en el ejercicio de competencias autonómicas de asistencia social y, por otro lado, similares a los que se firman con las restantes comunidades autónomas. Son los convenios para la realización de actuaciones encaminadas al desarrollo del Plan Estatal del Voluntariado 2005-2009; para la realización de proyectos del Plan de Acción Integral para Personas con Discapacidad; para la realización de proyectos de intervención social integral para la atención, prevención de la marginación e inserción del pueblo gitano; para la realización de programas de intervención social integral para la erradicación de la pobreza; para la realización de programas experimentales de prevención en situación de riesgo y tratamiento de familias en cuyo seno se producen malos tratos para la realización de programas y/o proyectos cofinanciados del Plan de Acción a favor de Personas en Situación de Dependencia; para el desarrollo de actuaciones de acogida e integración de personas inmigrantes, así como de refuerzo educativo.

Por su vinculación a la actividad normativa de este año, mencionamos el Convenio Marco entre la Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma de Extremadura para la implantación de una red de oficinas de atención personalizada al ciudadano en el ámbito territorial de Extremadura, al haberse aprobado el Decreto que regula esa red, como hemos mencionado antes, y el Convenio de Colaboración entre el Ministerio de Vivienda y la Junta de Extremadura para la realización y financiación de diversas obras de rehabilitación en el Parque Nacional de Monfragüe.

En todo caso, el convenio de mayor importancia política de este año es el suscrito entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 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.

También resulta novedoso, aunque de importancia menor, el suscrito entre la Consejería de Cultura de la Junta de Extremadura, la Diputación Provincial de Badajoz, la Diputación Provincial de Cáceres y la Universidad de Extremadura para la realización del programa «Memoria Histórica en el Siglo XX en Extremadura».

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total de Diputados: 65

Composición por Grupos a 1-1-2007 (VI Legislatura)

Socialista (PSOE-progresistas): 36

Popular: 26

Mixto: 3 diputados, de la Coalición Izquierda Unida

Se convocan elecciones a la Asamblea de Extremadura, a celebrar el domingo, 27 de mayo de 2007 por Decreto 3/2007, de 2 de abril.

Composición por Grupos a 31-12-2007, tras la celebración de las elecciones a la Asamblea de Extremadura.

Socialista (PSOE-regionalistas): 38

Popular (PP-EU): 27

La sesión constitutiva de la Asamblea fue convocada para el 19 de junio de 2007, en cuyo transcurso se eligieron el presidente y la Mesa, con el siguiente resultado:

Presidente: Federico Suárez Hurtado (PSOE-Regionalistas)

Vicepresidente Primero: Luciano Fernández Gómez (PSOE-Regionalistas)

Vicepresidente Segundo: Laureano León Rodríguez (PP-EU)

Secretaria Primera: Emilia Guijarro Gonzalo (PSOE-Regionalistas)

Secretaria Segunda: Tomás Martín Tamayo (PP-EU)

Estructura del Gobierno

A 1 de enero de 2007

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)

A 31 de diciembre de 2007

Presidente: Guillermo Fernández Vara (PSOE) (Real Decreto 863/2007, de 28 de junio)

Vicepresidencia Primera y Portavocía: Dña. M^a Dolores Pallero Espadero (PSOE) (Decreto del Presidente 18/2007, de 30 de junio)

Vicepresidencia Segunda de Asuntos Económicos y Consejería de Economía, Comercio e Innovación Dña. M^a Dolores Aguilar Seco (PSOE) (Decreto del Presidente 19/2007, de 30 de junio)

Consejería de Administración Pública y Hacienda: D. Ángel Franco Rubio (PSOE) (Decreto del Presidente 20/2007, de 30 de junio)

Consejería de Fomento: D. José Luis Quintana Álvarez (PSOE) (Decreto del Presidente 21/2007, de 30 de junio)

Consejería de Industria, Energía y Medio Ambiente: D. José Luis Navarro Rivera (Independiente) (Decreto del Presidente 22/2007, de 30 de junio)

Consejería de Agricultura y Desarrollo Rural: D. Juan María Vázquez García (PSOE) (Decreto del Presidente 23/2007, de 30 de junio)

Consejería de Igualdad y Empleo: Dña. Pilar Lucio Carrasco (PSOE) (Decreto del Presidente 24/2007, de 30 de junio)

Consejería de Educación: Dña. Eva M^a. Pérez López (PSOE) (Decreto del Presidente 25/2007, de 30 de junio)

Consejería de Sanidad y Dependencia: Dña. María Jesús Mejuto Carril (Independiente) (Decreto del presidente 26/2007, de 30 de junio)

Consejería de Cultura y Turismo: Dña. Leonor Flores Rabazo (PSOE) (Decreto del presidente 27/2007, de 30 de junio)

Consejería de los Jóvenes y del Deporte: D. Carlos Javier Rodríguez Jiménez (PSOE) (Decreto del presidente 28/2007, de 30 de junio)

Tipo de Gobierno

VI Legislatura

Por apoyo parlamentario: mayoritario

Partidos y número de Diputados que lo apoyan: PSOE-Progresistas (36)

Composición del Gobierno: Homogéneo (PSOE)

VII Legislatura

Por apoyo parlamentario: mayoritario

Partidos y número de Diputados que lo apoyan: PSOE-Regionalistas (38)

Composición del Gobierno: Homogéneo (PSOE)

Cambios en el Gobierno

Tras las elecciones autonómicas del 27 de mayo y la investidura de Guillermo Fernández Vara como nuevo presidente de la Junta, el presidente formó un nuevo Gobierno en el que cambian de manera notable tanto las personas como la estructura del Gobierno, como se explica tanto en los *Rasgos generales* como en el apartado dedicado a *Modificaciones administrativas*.

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

El día 27 de junio fue investido como presidente de la Junta de Extremadura por el Pleno de la Asamblea el candidato del PSOE, Guillermo Fernández Vara, que se convirtió de esta forma en el segundo presidente que tiene la Comunidad Autónoma. Fue investido por mayoría absoluta, en primera votación, con el apoyo de 37 diputados (faltó una diputada del Grupo parlamentario PSOE-regionalistas) y el voto en contra de los 27 diputados del Grupo parlamentario popular (PP-EU).

Debates y resoluciones parlamentarias aprobadas

Interpelaciones: 21

Mociones subsiguientes a interpelaciones: 1

Preguntas orales en comisión:

Presentadas: 181, de las cuales han sido contestadas 102

Preguntas orales en pleno:

Presentadas 81, de las cuales han sido contestadas 29

Preguntas escritas:

Presentadas 281

Proposiciones no de ley ante pleno:

Presentadas 39

Proposiciones no de ley ante comisión:

Presentada 1

Comparecencias ante pleno a petición propia:

Solicitadas 3

Comparecencias ante pleno a petición de la cámara:

Solicitadas 13

Sesiones plenarias:

Celebradas 16

Reuniones de la junta de portavoces:

Celebradas 15

Reuniones de la diputación permanente:

Celebradas 2

Leyes aprobadas: 6

- Decretos-legislativos: 0
- Proyectos de ley: presentados: 6 (uno quedó en tramitación al finalizar la legislatura, con lo cual, ha caducado)
- Proposiciones de ley aprobadas: presentadas y aprobadas 1
- Proposiciones de ley rechazadas: 0

*Reformas del Reglamento: 1***Procedimientos de control e impulso político***Comisiones no permanentes*

El 17 de octubre quedó constituida en la Asamblea la Comisión no Permanente para la reforma del Estatuto de Extremadura. Está presidida por el presidente de la Cámara autonómica, Juan Ramón Ferreira, e integrada por 12 diputados, 7 del Grupo Parlamentario Socialista y 5 del Grupo Parlamentario Popular.

Reformas del reglamento parlamentario

Reforma del artículo 44.1 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, aprobada por el Pleno de la Cámara en sesión celebrada el día 13 de septiembre de 2007.

El objeto de la reforma es la adecuación del número, denominación y contenido de las Comisiones Permanentes Legislativas de la Cámara a las competencias atribuidas a las distintas Consejerías tras la formación del nuevo Gobierno. En este sentido, las Comisiones Permanentes Legislativas son las siguientes:

1. Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural.
2. Comisión de Cultura y Turismo.
3. Comisión de Economía, Comercio e Innovación.
4. Comisión de Educación.
5. Comisión de Fomento y Vivienda.
6. Comisión de Hacienda y Presupuesto.
7. Comisión de Igualdad y Empleo.
8. Comisión de Industria, Energía y Medio Ambiente.
9. Comisión de Jóvenes y Deporte.
10. Comisión de Administración Pública.
11. Comisión de Sanidad y Dependencia.
12. Comisión de Cooperación Internacional, Comunicación y Consumo.

Instituciones similares a Consejo Consultivo, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo

Consejo Consultivo

La actividad del Consejo Consultivo de Extremadura en el año 2007, quinto de su funcionamiento y último antes de la renovación legal que procede acometer en febrero de 2008, ha venido marcado por un cierto descenso de la actividad consultiva que tiene atribuida estatutariamente, concretamente del 4%.

En el año 2007 se registraron 481 consultas (frente a los 500 del año anterior) y se evacuaron 477 dictámenes (frente a los 513 del año 2007). Las resoluciones de inadmisión y otros casos de terminación ascendieron a 27, diez más que en el ejercicio anterior.

La pendencia ha quedado reducida a 27 expedientes frente a los 50 con lo que se inició el ejercicio, lo que evidencia la plena regularidad de la función a los plazos legales establecidos. En realidad el tiempo medio de evacuación es de 17 días frente a los 30 contemplados en la norma.

De los dictámenes emitidos se han de reseñar, por su importancia, el evacuado sobre el artículo 51 del Estatuto de Andalucía, que regula las competencias de dicha Comunidad Autónoma sobre la cuenca del río Guadalquivir calificándolas de exclusivas. Sobre esta cuestión se pronunció el Consejo en su Dictamen 127/2007 de 12 de mayo, en el sentido de considerar perfectamente viable la impugnación

constitucional de dicho precepto estatutario por parte del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura.

Con todo, el grueso de la actividad sigue siendo las reclamaciones de responsabilidad patrimonial aunque se ha apreciado un notable incremento de las consultas sobre disposiciones de carácter generalmente reglamentarias.

Señalar, por último, que en el mes de febrero de 2008 vence el mandato de los consejeros electivos, por lo que se ha de afrontar la renovación o sustitución de los nombrados.

Tribunal de Cuentas: No existe.

Defensor del Pueblo: No existe.

Introducción: líneas generales

Los dos hechos más relevantes de un año, el 2007, marcado en términos generales en la Comunidad Autónoma Gallega por la estabilidad política e institucional, fueron, sin duda alguna, la decisión partidista de clausurar, tras su fracaso, el proceso de reforma estatutaria impulsado al inicio de la legislatura por el nuevo gobierno bipartito socialista-nacionalista y la celebración, varios meses después de aquella clausura, de las elecciones municipales del 27 de mayo. El fracaso de la reforma estatutaria, tras la incapacidad de los tres partidos con representación parlamentaria (PP, PSdeG y BNG) para llegar al texto de consenso que las circunstancias exigían, supuso, como veremos, la desaparición de uno de los principales motivos de fricción política entre Gobierno y oposición y también, aunque en otro sentido, entre los dos partidos socios del Gobierno y centró la segunda mitad de la legislatura en los temas de gestión por los que ha discurrido desde los primeros meses del año 2007.

Las elecciones municipales, por su parte, estuvieron en el origen de una recomposición de extraordinaria trascendencia en el mapa municipal gallego (sobre todo en el de las grandes urbes y villas de tamaño medio) y pusieron de relieve el carácter estructural tanto de los acuerdos postelectorales entre el Partido de los Socialistas de Galicia y el Bloque Nacionalista Galego, como del aislamiento político del Partido Popular, que sin socios de gobierno parece quedar obligado en Galicia a obtener mayorías absolutas para poder optar a los gobiernos locales y al gobierno de la Comunidad Autónoma.

Además de lo apuntado, el año 2007 ha sido muy fructífero en el ámbito de la acción normativa, sobre todo en el de la acción legislativa del Parlamento de Galicia, institución que ha aprobado un importante número de leyes, varias de ellas de gran importancia social.

El estudio de esas leyes, junto con la ya habitual información sobre la actividad reglamentaria de la Junta de Galicia, constituirán la primera parte de este *Informe*. Se abordarán, después, tal y como ya viene siendo habitual, las relaciones de conflicto y cooperación con otras instancias, tras lo cual el *Informe* se cerrará con un apartado final sobre los rasgos fundamentales de la vida política e institucional gallega, en el que, además de retomar con detenimiento los dos temas ya apuntados (clausura del proceso de reforma estatutaria y elecciones municipales), se abordará el análisis de los que han conformado, junto con ellos, la agenda política de un año de transición en el que se ha superado el ecuador de la legislatura 2005-2009.

El ejercicio de las competencias legislativas

Según acaba de apuntarse, 2007 ha sido un año legislativo relevante en el que la actividad del parlamento de Galicia se ha situado en cotas muy altas. Aunque en el *Diario Oficial de Galicia (DOG)* han aparecido publicadas entre el 1 de enero y el 31 de diciembre del año hasta un total de 19 leyes, tres de ellas fueron normas tramitadas y aprobadas en 2006, pero publicadas en los primeros días de 2007. Ahora bien, incluso contando con ese merma, 16 leyes aprobadas sigue siendo un número muy significativo para un período anual, más si se tiene en cuenta la trascendencia normativa de muchas de las que procederemos a analizar seguidamente.

Comenzando por las leyes parlamentariamente de 2006 (aunque correspondientes a 2007 a los efectos de este *Informe Comunidades Autónomas*) se trata de las normas legislativas 15/2006, de 27 de diciembre, por la que se modifica la Ley 2/2000, de 21 de diciembre, de creación de la escala de agentes facultativos medioambientales de la Junta de Galicia, 16/2006, de 27 de diciembre, del plan gallego de estadística 2007-2011 y 17/2006, de 27 de diciembre, del libro y de la lectura de Galicia. La primera y la tercera fueron aprobadas con el acuerdo de los tres grupos parlamentarios de la cámara autonómica, mientras que la segunda lo fue con el voto en contra del Partido Popular.

La primera de las tres normas aludidas, la Ley 15/2006, de 27 de diciembre, de modificación de la disposición transitoria única de la Ley 2/2000, de 21 de diciembre, creadora de la escala de agentes facultativos medioambientales de la Junta de Galicia, tiene una trascendencia poco relevante desde el punto de vista general, por más que pueda tenerla para los destinatarios concretos afectados por la norma. En ella se dispone, en primer lugar, que el personal funcionario de carrera perteneciente a la escala de agentes forestales del cuerpo de auxiliares técnicos de la Junta de Galicia podrá integrarse en la escala de agentes facultativos medioambientales, siempre que cumpla los requisitos de acceso establecidos legalmente. Y, en segundo lugar, que el curso específico de formación legalmente exigible a los efectos de la citada integración, estará homologado e impartido directamente por personal calificado de las administraciones públicas. La norma establece, además, las previsiones necesarias para hacer efectiva la nueva regulación en ella contenida.

La Ley 16/2006, de 27 de diciembre, del plan gallego de estadística 2007-2011, cuyo objeto es la regulación de dicho plan durante el lustro aludido (entre el 1 de enero de 2007 y el 31 de diciembre de 2011), viene a añadirse a las aprobadas previamente con idéntica finalidad. El plan de estadística de la Comunidad Autónoma se concibe por los autores de la norma como un instrumento de ordenación y planificación de la actividad estadística autonómica y, al tiempo, como un marco de colaboración interinstitucional tanto entre las diferentes entidades que conforman la organización estadística gallega como entre éstas y otras entidades públicas locales, estatales o autonómicas, así como europeas o internacionales. La norma, que deroga la Ley 10/2001, de 17 de septiembre, del plan gallego de estadística 2002-2006, fija la estructura y desarrollo del nuevo plan 2007-2011 y determina su objetivo central (desarrollar y consolidar el sistema estadístico gallego y conseguir un conjunto coherente, riguroso y actualizado de datos que responda a las deman-

das de información de las instituciones públicas, agentes económicos y sociales y ciudadanos en general, adecuándose a los criterios de economía y de aprovechamiento de las fuentes existentes, minimizando las molestias a los ciudadanos y garantizando el secreto estadístico) y sus objetivos informativos, organizativos e instrumentales.

La última de las tres normas de 2006 publicadas en 2007 es la Ley 17/2006, de 27 de diciembre, del libro y de la lectura de Galicia, probablemente la más importante, desde el punto de vista normativo, de ese grupo. La Ley se centra en un sector de actividad fundamental tanto desde el punto de vista cultural (la lectura como actividad formativa e informativa individual) como económico (el libro como producto de consumo) e ideológico (la lectura en gallego como elemento potenciador de la identidad regional), dimensiones todas que se ponen de relieve cuando el legislador determina los objetivos fundamentales que persigue con la norma: promover la extensión social de la lectura; promocionar el libro y la lectura en gallego; definir un marco jurídico destinado a promover el proceso de creación o preparación del libro, como forma de garantizar la variedad, calidad y accesibilidad del libro gallego o editado en Galicia y de realizar un fomento eficaz de la lectura; modernizar y poner en valor a todos los agentes implicados en la existencia y difusión del libro y procurar el crecimiento y la diversificación del sector editorial gallego y de sus productos; regular el depósito legal en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Galicia; apoyar la ampliación de la oferta editorial en lengua gallega en aquellos campos donde presenta mayores carencias temáticas o de tipologías de edición; y favorecer todas las acciones tendentes a incrementar la coordinación entre todos los agentes del libro. A todos esos efectos, la Ley del libro y de la lectura de Galicia, tras fijar toda una serie de directivas generales en la materia, regula los planes y programas de actuación dirigidos a cubrir las necesidades de planificación, prevé distintos tipos de medidas dirigidas a los diferentes agentes que participan en el sector del libro, regula la promoción y fomento del sector del libro y la lectura, crea el Consejo Asesor del Libro (organismo dedicado al estudio y asesoramiento a la administración autonómica en lo referente a las políticas relacionadas con los contenidos de la Ley), regula el depósito legal con la finalidad de recopilar el material bibliográfico, gráfico, sonoro, audiovisual, electrónico o realizado en cualquier soporte editado en la Comunidad Autónoma gallega con fines de difusión y recoge, finalmente, aspectos referidos al control de ediciones y la protección de los derechos de propiedad intelectual.

La acción legislativa desarrollada por el parlamento autonómico durante 2007 se tradujo, según ya antes se apuntaba, en la aprobación de un total de 16 leyes. Además de la preceptiva norma presupuestaria (Ley 16/2007, de 26 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2008) que será objeto de tratamiento en la apartado correspondiente de este *Informe Comunidades Autónomas*, las restantes 15 leyes han destacado especialmente la importancia de tres sectores de actividad: el de la seguridad (Leyes 1, 4, 5, 8), el de la protección y defensa de los derechos de las mujeres (Leyes 2 y 11) y el de la ordenación y protección del territorio (Leyes 3, 6 y 7). Analizaremos seguidamente estos tres bloques normativos, para estudiar después las restantes normas autonómicas de procedencia parlamentaria.

En materia de seguridad se han aprobado las Leyes 1/2007, de 15 de enero, de la Academia Gallega de Seguridad Pública; 4/2007, de 20 de abril, de coordinación de policías locales; 5/2007, de 7 de mayo, de emergencias de Galicia y 8/2007, de 13 de junio, de Policía de Galicia. La primera de esas normas parte de una consideración integral de la seguridad pública (actividad que abarca, según el legislador, tanto la seguridad ciudadana como la lucha contra amenazas de origen no personal) consideración ésa que exige concebir igualmente de un modo integral el proceso formativo de los gestores de la seguridad. En coherencia con tal concepción, el legislador autonómico se propone, mediante la Ley 1/2007, ampliar las funciones del organismo que venía encargándose en el ámbito autonómico de impartir esa formación (el Centro de Estudios Judiciales y Seguridad Pública de Galicia) de forma que, junto a los tradicionales cursos formativos dirigidos a las policías locales de Galicia y a otros cuerpos policiales, bomberos y protección civil, ponga en marcha otras enseñanzas que afectan a determinados colectivos vinculados igualmente a la seguridad pública. A tal efecto, la Ley (que deroga la 1/2005, de 4 de enero, del Centro de Estudios Judiciales y de Seguridad Pública de Galicia) crea la Academia Gallega de Seguridad Pública (AGASP), institución que se concibe como un organismo autónomo de carácter administrativo (adscrito orgánicamente a la consejería competente en materia de interior y justicia) dirigida al enriquecimiento del capital humano de los servicios de seguridad pública mediante su capacitación a través de la formación, la innovación y la excelencia, el compromiso de generar y transferir las bases de conocimiento para la mejora de las políticas en materia de seguridad pública y el impulso de la calidad en los servicios de seguridad pública para una mejor atención al ciudadano y mayor satisfacción de sus gestores.

El objetivo de coordinar la actuación de las policías locales resulta irrenunciable en un territorio con una estructura local tan atomizada como la gallega (Comunidad que cuenta en la actualidad con un total de 315 municipios) y en la que un importante número de entidades municipales cuentan con fuerzas de policía local: así, carecen de esas fuerzas 75 municipios orensanos, 46 lucenses, 34 coruñeses y 37 pontevedreses. El aludido objetivo fue abordado, inicialmente, por la Ley 3/1992, de 23 de marzo, de coordinación de las policías locales de Galicia, norma aprobada para dar cumplimiento a lo preceptuado en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de fuerzas y cuerpos de seguridad, que señaló en su día que correspondía a las Comunidades Autónomas, con arreglo a la misma ley y la de régimen local, coordinar las actuaciones de las policías locales dentro de su ámbito territorial. En este contexto, la nueva norma de coordinación (que deroga la vigente hasta la fecha) pretende ser coherente con la evolución de los cuerpos de policía local en Galicia, que corre pareja a la de las propias administraciones locales de las que dependen tales cuerpos, un hecho éste que ha determinado que las policías locales asuman un protagonismo cada vez más relevante en la lucha contra la denominada por el legislador «delincuencia de proximidad». De este modo, los ayuntamientos han ido adquiriendo durante los últimos años cada vez mayores competencias y responsabilidades, circunstancia en la que han influido, además de otros factores, su condición de administración más próxima al ciudadano, de la que la policía local constituiría un buen ejemplo. Todo ello ha determinado, según indica el propio preámbulo de la Ley 4/2007, que partir de unos cuerpos de policía local muchas veces reducidos y dedicados a tareas de carácter

básico se haya ido evolucionando hacia plantillas de personal cada vez más completas, profesionalizadas y preparadas para atender a un creciente número de actuaciones, que ya poco tienen que ver con los tradicionales cometidos y que, en muchas ocasiones, implican una considerable complejidad. Plenamente conscientes de esta evolución y de la necesidad de dar los pasos necesarios para adaptarse a la misma, los municipios gallegos vienen dedicando cada vez un mayor número de recursos para proporcionar a sus vecinos un servicio de policía que, sin dejar de ser próximo, gane cada día en eficacia y eficiencia. A la vista de todo ello, la Ley 4/2007, que refuerza el control de la Junta de Galicia y la movilidad de los agentes de policía, regula la coordinación de las policías locales en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Galicia, sin perjuicio de su dependencia de las autoridades municipales, de conformidad con lo dispuesto en la legislación orgánica de fuerzas y cuerpos de seguridad y de acuerdo al principio de autonomía municipal.

La Ley 5/2007, de 7 de mayo, de emergencias de Galicia tiene, al igual que la anteriormente analizada, una dimensión de armonización interadministrativa, pues procede a estructurar de forma coordinada los cometidos de las distintas administraciones públicas gallegas con competencias en las materias, al tiempo que fija el ámbito de colaboración de la sociedad civil en esa importantes esfera de la seguridad. Según especificación del propio preámbulo del texto, tal sistema integrado se estructura en dos ámbitos de actuación inseparables: de un lado, la gestión de riesgos (que comprende su identificación y evaluación, la implementación de medidas estructurales de seguridad y la planificación); de otro lado, la gestión de las emergencias (que incluye la activación de los planes, la coordinación de los recursos para su control hasta su conclusión y, en su caso, la posterior rehabilitación). Y todo ello, de acuerdo no sólo a lo establecido en la Constitución española y en el Estatuto de Autonomía de Galicia, sino también a lo dispuesto en las Sentencias 123/1984, de 18 de diciembre, y 133/1990, de 19 de julio, del Tribunal Constitucional. Así, y tras definir en su título preliminar la protección civil como un servicio público esencial organizado en un sistema integrado de actuación para afrontar los riesgos ordinarios y riesgos graves con la participación de las distintas administraciones públicas, bajo la coordinación y dirección de la Junta de Galicia y con la colaboración ciudadana, la Ley 5/2007 contiene, en su título I, un catálogo de derechos y deberes que tiene por objeto promover la colaboración de la ciudadanía en las tareas de protección civil, introduciendo las garantías y cauteles pertinentes para asegurar que se respeten los derechos fundamentales. El título segundo de la norma regula la responsabilidad municipal en la esfera de la prestación de los servicios primarios de protección civil y la actuación inicial ante cualquier situación de emergencia que se detecte y el tercero aborda la acción pública de protección civil y emergencias mediante una estructura integrada con tres ámbitos de planificación (territoriales, especiales y de autoprotección). Los títulos cuarto y quinto de la Ley se refieren, respectivamente, a las medidas de autoprotección que han de ser adoptadas por la ciudadanía y empresas y a la regulación del personal adscrito al sistema integrado de protección civil y emergencias de Galicia. Finalmente, los títulos sexto y séptimo se ocupan de los recursos que financiarán el sistema integrado de protección civil y emergencias de Galicia y del régimen sancionador en la materia.

La Ley 8/2007, de 13 de junio, de policía de Galicia, aprobada con los votos en contra del Partido Popular, supone un cambio del *modelo policial* por el que había optado la Comunidad Autónoma gallega hasta la fecha, consistente en la adscripción a aquella de una unidad de agentes de la Policía Nacional que, con uniforme y distintivos propios, cumplieran las misiones asignadas bajo mando policial autonómico. Frente a este *modelo*, la nueva Ley, que viene a dar cumplimiento a un compromiso adquirido por los dos partidos que gobiernan la Junta de Galicia en su acuerdo de coalición, plasma la intención del ejecutivo gallego de dotar a la Comunidad Autónoma de un cuerpo policial eficaz que mantenga las oportunas relaciones de coordinación con los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado. Otro aspecto destacado de la Ley es la regulación del acceso de miembros procedentes de otras fuerzas y cuerpos de seguridad a la Policía de Galicia, tanto si pertenecen al Cuerpo Nacional de Policía como a la Guardia Civil o a la Unidad del Cuerpo Nacional de Policía adscrita a la Comunidad Autónoma de Galicia o a cualquier otro, al objeto de evitar cualquier clase de discriminación. Además, se consagra el carácter civil de la Policía de Galicia, dadas las características que inciden en la función policial y la repercusión que sus actuaciones tienen sobre los derechos y libertades de las personas. Para garantizar su ejercicio, la Ley 8/2007 asigna a la Policía de Galicia unas funciones que, dentro del marco constitucional, se dirigen a asegurar la protección de las personas y bienes y que se asumirán en un marco acordado con la Administración General del Estado. Como policía al servicio de la Comunidad, la gallega habrá de contribuir a la consecución del bienestar social y cooperar con otros agentes sociales, especialmente en los ámbitos de la prevención, el civismo, la cohesión social, la lucha contra la violencia de género, la ayuda y la asistencia al ciudadano y la rehabilitación y reinserción social. El carácter finalista de las funciones de seguridad y el hecho de que los últimos destinatarios de la actividad de policía sean los ciudadanos exigen que la Policía de Galicia opere según los principios de cooperación, coordinación y colaboración con todas las demás fuerzas y cuerpos de seguridad, siempre con arreglo a los criterios que las dos partes acuerden en la Junta de Seguridad. Asimismo, la Ley regula la coordinación de la actuación de la Policía de Galicia con las policías locales, a las cuales el nuevo cuerpo policial dará soporte técnico y operativo cuando éstas no puedan asumir plenamente un servicio o a solicitud de las entidades locales, para desempeñar las funciones de los cuerpos de Policía local. Según las previsiones de la Junta de Galicia, el nuevo cuerpo policial, que echa a andar con los poco más de 400 agentes de la unidad de la Policía Nacional adscrita a Galicia, deberá contar en 2011 con una plantilla de 2.500 policías, lo que supondrá un coste anual de algo más de cien millones de euros.

El segundo grupo de normas antes mencionado, el de las relativas a la protección y defensa de los derechos de las mujeres, agrupa las Leyes 2/2007, de 28 de marzo, del trabajo en igualdad de las mujeres de Galicia y 11/2007, de 27 de julio, gallega para la prevención y el tratamiento integral de la violencia de género. La primera de las dos, aprobada con la abstención del Partido Popular, persigue como finalidad global integrar la dimensión de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en las competencias autonómicas sobre empleo y relaciones laborales, para lo que parte del compromiso de introducir el principio de transversalidad en el ejercicio de tales competencias. Se definen, así, en ella los conceptos de discriminación directa e indirecta, acoso y acoso sexual; se concre-

ta la excepción de buena fe ocupacional con relación a la diferencia de trato legítima y se reconoce la buena fe ocupacional con relación a actividades de atención a víctimas de violencia. Se crea, además, la Unidad Administrativa de Igualdad del Departamento de la Administración autonómica competente en materia de trabajo, con funciones de asesoramiento en materia de género e impulso de la participación equilibrada de mujeres y hombres en los puestos de trabajo del citado departamento. La Ley 2/2007 determina también las medidas para la promoción de la igualdad en las empresas y crea la Marca Gallega de Excelencia en Igualdad, para cuya obtención, las empresas con domicilio en Galicia podrán presentar un balance al departamento de la Administración autonómica competente en materia de trabajo sobre los parámetros de igualdad existentes en su organización. La norma promueve la igualdad en el campo de la negociación colectiva y de las relaciones de trabajo colectivas, para lo cual crea la Comisión Consultiva Autonómica para la Igualdad entre Mujeres y Hombres en la Negociación Colectiva. Pero la norma no se queda aquí: además de todo lo apuntado establece la integración de la igualdad en el empleo, y, en concreto, en la formación profesional y en las políticas activas de empleo, prescribe la integración de la igualdad en la política preventiva de riesgos laborales, regula los bancos municipales de tiempo y los planes de programación del tiempo de la ciudad, medidas cuya gestión será municipal, contando con el apoyo del departamento de la Administración autonómica con competencias en materia de trabajo, y con las cuales se pretende mejorar la conciliación de la vida personal, familiar y laboral y crea, en fin, el Consejo Gallego de Participación de las Mujeres en el Ámbito del Empleo y de las Relaciones Laborales, órgano de participación mediante un canal de libre adhesión de las asociaciones de mujeres, donde se integrarán las secretarías de la mujer de los sindicatos y de la Confederación de Empresarios y Empresarias de Galicia.

La Ley 11/2007, de 27 de julio, gallega para la prevención y el tratamiento integral de la violencia de género, es consecuencia de una preocupación general de la sociedad española –la de cómo hacer frente a una parece que imparable violencia de género–, preocupación que se ha traducido en la aprobación de una importante ley estatal en la materia, tras un impulso legislativo que es el mismo al que responde esta norma del Parlamento de Galicia. Su objetivo es, así, adoptar en la Comunidad gallega toda una serie de medidas integrales para la sensibilización, prevención y tratamiento de la violencia de género, así como para la protección y apoyo a las mujeres que la sufren. La norma define, en primer lugar, la violencia de género (cualquier acto violento o agresión, basados en una situación de desigualdad en el marco de un sistema de relaciones de dominación de los hombres sobre las mujeres que tenga o pueda tener como consecuencia un daño físico, sexual o psicológico, incluidas las amenazas de tales actos y la coacción o privación arbitraria de la libertad, tanto si ocurren en el ámbito público como en la vida familiar o privada) y determina que las medidas en ella contempladas serán de aplicación a todas las mujeres que vivan, residan o trabajen en Galicia y que se encuentren en una situación de violencia de género, así como a sus hijas e hijos y a otras personas dependientes de ellas, víctimas directas e indirectas. La Ley 11/2007 prevé, en esa línea, medidas conducentes a coordinar y planificar los recursos necesarios a través del establecimiento de una red que integre medidas de información, de recuperación psicológica, de apoyo económico, de inserción

laboral y de acceso a la vivienda. Para ello la norma regula de un modo exhaustivo las medidas de prevención de la violencia de género (medidas precisas para una adecuada sensibilización social frente a este problema, destacando el papel primordial que deben cumplir los medios de comunicación social en este ámbito; medidas de investigación y formación; y medidas a adoptar en el ámbito de la educación reglada, entre las que cabe destacar la revisión y adaptación del currículo educativo), regula las acciones de los poderes públicos y de los profesionales precisas para proteger y asistir a las mujeres que sufren violencia de género (asistencia sanitaria, jurídica, social y psicológica integral a las mujeres que sufran violencia), prevé los dispositivos de alarma (teleasistencia) y los programas de reeducación, que se consideran también instrumentos básicos para proteger a las mujeres que sufran violencia, crea el Fondo Gallego de Garantía de Indemnizaciones y establece acciones en materia de acceso a una vivienda digna. La Ley 11/2007 organiza, por último, un sistema de protección y asistencia integral y especializada frente a la violencia de género, esfera en la que debe destacarse la creación del Centro de Recuperación Integral para Mujeres que Sufren Violencia de Género y de las oficinas de información a las víctimas de los delitos.

Finalmente, forman también un grupo destacable dentro de la acción legislativa del parlamento de Galicia las normas centradas en la esfera de la ordenación y protección del territorio: se trata de las Leyes 3/2007, de 9 de abril, de prevención y defensa contra los incendios forestales de Galicia; 6/2007, de 11 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del litoral de Galicia y 7/2007, de 21 de mayo, de medidas administrativas y tributarias para la conservación de la superficie agraria útil y del Banco de Tierras de Galicia. La primera de ellas, la Ley 3/2007, aprobada con el voto en contra del Partido Popular, constituye la consecuencia directa, aunque retardada, de la trágica ola de incendios que asoló Galicia en el verano de 2006 y se dirige a hacer frente a un problema que puede considerarse ya estructural en la Comunidad Autónoma Gallega, con graves consecuencias económicas, sociales y medio ambientales. Así las cosas, la norma se propone actualizar el régimen jurídico de la lucha contra los incendios en el medio rural, integrando la prevención y la extinción, además de la protección de la población, de las infraestructuras y de las instalaciones agrarias. La planificación preventiva pasa a ser, por tanto, un elemento fundamental del nuevo sistema de lucha contra el fuego, sistema que se asienta en la actuación concertada de todas las administraciones actuantes en la defensa contra los incendios forestales, lo que exige identificar los objetivos y los recursos disponibles y fijar un modelo activo, dinámico e integrado que, según se definen en el preámbulo de la propia Ley, responde a los siguientes criterios básicos: 1. Organizar la gestión de biomasa en zonas estratégicas, especialmente aquellas declaradas de alto riesgo de incendio, unido a la construcción y mantenimiento de fajas exteriores de protección de zonas pobladas. 2. Reforzar las estructuras de extinción y de prevención de los incendios forestales. 3. Ampliar los esfuerzos de educación, sensibilización, divulgación y extensión agroforestal para la defensa del medio rural contra los incendios y para el uso correcto del fuego en estos parajes; y 4. Reforzar la vigilancia y poner coto a la actividad criminal incendiaria mediante la colaboración vecinal, además de asegurar la eficacia en la fiscalización y aplicación del régimen sancionador instituido. A todos estos efectos la Ley 3/2007 procede a

distribuir las competencias en la materia entre los distintos órganos de las administraciones públicas gallegas; planear la defensa del espacio rural frente a los incendios forestales, con el establecimiento de una planificación en cuatro niveles (autonómico, de distrito, municipal o inframunicipal) al objeto de asegurar la consistencia territorial de las políticas, instrumentos, medidas y acciones, en una lógica de colaboración entre todas las administraciones y los ciudadanos; a fijar las actuaciones preventivas, contemplando las infraestructuras de prevención y defensa contra los incendios forestales, la ordenación preventiva del terreno forestal y las medidas de silvicultura preventiva; a regular las condiciones de acceso, permanencia y circulación en zonas forestales, en especial en las épocas de peligro alto de incendios forestales; a determinar el uso de aquellas actividades en las que se emplea el fuego, en orden a atenuar las acciones que conllevan mayor riesgo de producción de incendios forestales; y a establecer las condiciones para la realización de determinados aprovechamientos forestales, agrícolas y ganaderos en el monte, atendiendo a la compatibilidad entre esas actividades y la regeneración de las zonas incendiadas.

La Ley 6/2007, de 11 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del litoral de Galicia se ubica en el contexto general de una creciente –y por veces desahogada– actividad constructiva en la zona de la costa de Galicia. Dos datos pueden ser suficientemente significativos al respecto: en Galicia se construyeron 17.949 millones de metros cuadrados en la zona costera en un período de seis años (2000-2005) y 72 de los 83 municipios del litoral concentraron el 42% de las edificaciones levantadas desde el año 2000 en el territorio de la Comunidad. Esa impresionante actividad constructiva ha afectado muy seriamente a la ordenación racional del territorio, ha deteriorado el paisaje en la amplia franja costera gallega y en los pueblos colindantes y ha determinado una demanda de servicios públicos locales (saneamiento, seguridad, vías públicas, etc.) que muchas corporaciones locales no están en condiciones de prestar a una población que sólo consume servicios de forma ocasional (estación estival, fines de semana) pero que no paga, por ello mismo, las correspondientes tasas e impuestos locales. Con la finalidad de hacer frente a esta compleja situación, fuente de un constante debate en los medios de comunicación social gallegos, dado el tipo de intereses económicos y sociales implicados, la Ley 6/2007, aprobada con el voto en contra del Partido Popular, adopta diversas medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del litoral de Galicia, con una triple finalidad: a) Garantizar la preservación del litoral en tanto no sea aprobado el Plan de ordenación del litoral o el planeamiento urbanístico adaptado a la legislación vigente y a los criterios de sostenibilidad económica, social y ambiental; b) Integrar los procedimientos de aprobación de los instrumentos de ordenación del territorio y del planeamiento urbanístico con el proceso de evaluación ambiental estratégica; y c) Crear el Instituto de Estudios del Territorio. La Ley establece, de este modo, un conjunto de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del litoral, fija un régimen para la evaluación ambiental estratégica de instrumentos de ordenación del territorio y de planeamiento urbanístico y procede a la creación del Instituto de Estudios del Territorio como organismo autónomo de carácter administrativo que tiene por objeto el análisis, estudio y asesoramiento en materia de urbanismo y ordenación del territorio. Aunque las medidas establecidas en la norma (que deroga parcialmente la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de orde-

nación urbanística y protección del medio rural de Galicia) son varias y de diversa naturaleza, la generadora de mayor debate social, político y económico fue la consistente en ampliar la prohibición de construir en la franja costera gallega (establecida en la zona de los 200 metros contados desde el borde del mar) hasta la zona de los 500 metros, prohibición que la Ley extiende durante un período de dos años tras su entrada en vigor y que afectará a los municipios que no hubieran adaptado su planeamiento urbanístico a las previsiones establecidas en la Ley del suelo de Galicia, lo que es tanto como decir que afectará muy probablemente a los 83 municipios costeros o afectados por las mareas de la Comunidad gallega, pues ninguno de ellos había procedido a la referida adaptación en la fecha de aprobación de la ley.

La Ley 7/2007, de 21 de mayo, de medidas administrativas y tributarias para la conservación de la superficie agraria útil y del Banco de Tierras de Galicia (dictada al amparo del apartado 3º del artículo 30.I del Estatuto de Autonomía de Galicia, que otorga a la Comunidad Autónoma competencia exclusiva, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actuación económica general y la política monetaria, en materia de agricultura y ganadería) se dirige a regular el uso racional de la superficie agraria útil en la búsqueda de su conservación y de evitar su abandono, articulando medidas que favorezcan y dinamicen la oferta y la demanda. Entre otras, el preámbulo de la norma menciona las siguientes: a) Constituir el Banco de Tierras de Galicia, en el que se relacionen todas las fincas rústicas vinculadas a los destinos especificados en la propia Ley y que tendrá como función fundamental alcanzar la movilización de las superficies agrarias útiles improductivas, favoreciendo de este modo el redimensionamiento de las explotaciones; b) Establecer el régimen jurídico del Banco de Tierras de Galicia; c) Regular los diferentes procedimientos de incorporación de fincas del Banco de Tierras de Galicia y de cesión de las mismas; d) Regular el procedimiento para la declaración de fincas incultas o abandonadas que posibilite la realización de prácticas agronómicas de conservación y la preservación del entorno y de las condiciones medioambientales; y e) Establecer el régimen sancionador correspondiente a las acciones y omisiones descritas en la presente Ley. La norma fue rechazada por el grupo parlamentario del Partido Popular, que acusó a la mayoría de bordear con la norma la confiscación de tierras, nacionalizar terrenos agrarios y atentar al derecho a la propiedad.

Ya para cerrar este apartado referido a la actividad legislativa del Parlamento de Galicia durante el año 2007 analizaremos, seguidamente, las restantes normas adoptadas por la cámara gallega. La Ley 9/2007, de 13 de junio, de subvenciones de Galicia, aprobada por unanimidad, procede a regular el régimen jurídico de las subvenciones cuyo establecimiento y gestión corresponde a la Administración de la Comunidad Autónoma, organismos y demás entidades vinculadas o dependientes de la misma, así como también a las entidades locales gallegas, incluidos los organismos y entidades dependientes de las mismas. La Ley fija un concepto jurídico operativo de subvención (toda disposición dineraria realizada por la Administración de la Comunidad Autónoma, o por una entidad vinculada o dependiente de ella, a favor de personas públicas o privadas, y que cumpla los requisitos legalmente previstos) y sujeta la concesión de subvenciones a toda una serie de principios con el fin de posibilitar el control social e institucional de la actividad subvencional. Así, la transparencia, eficacia y eficiencia en la gestión funda-

mentan, entre otras, las obligaciones de publicidad en distintos momentos de los procedimientos, la asunción legal de las directrices básicas de los registros de subvenciones, el fomento del uso intensivo de las tecnologías de la información y de las comunicaciones en la tramitación administrativa y la implantación del procedimiento abreviado de concesión.

La Ley 10/2007, de 28 de junio, de reforma de la disposición adicional tercera de la Ley 2/2006, de 14 de junio, de derecho civil de Galicia tiene por objeto dar nueva redacción a dicha disposición. Según ella, a los efectos de la aplicación de la Ley, se equiparan al matrimonio las relaciones maritales mantenidas con intención o vocación de permanencia, con lo que se extienden a los miembros de la pareja los derechos y las obligaciones que la propia Ley reconoce a los cónyuges. Además, según ella, tendrán la condición de parejas de hecho las uniones de dos personas mayores de edad, capaces, que convivan con la intención o vocación de permanencia en una relación de afectividad análoga a la conyugal y que la inscriban en el Registro de parejas de hecho de Galicia, expresando su voluntad de equiparar sus efectos a los del matrimonio, no pudiendo constituir parejas de hecho: a) Los familiares en línea recta por consanguinidad o adopción; b) Los colaterales por consanguinidad o adopción hasta el tercer grado; c) Los que estén ligados por matrimonio o formen pareja de hecho debidamente formalizada con otra persona. Finalmente, y según la misma Ley 10/2007, los miembros de la unión de hecho podrán establecer válidamente en escritura pública los pactos que estimen convenientes para regir sus relaciones económicas durante la convivencia y para liquidarlas tras su extinción, siempre que no sean contrarios a las leyes, limitativos de la igualdad de derechos que corresponden a cada conviviente o gravemente perjudiciales para cada uno de los mismos, siendo nulos los pactos que contravengan la anterior prohibición.

La necesidad de la Ley 12/2007, de 27 de julio, por la que se modifican dos normas vigentes (la Ley 9/1995, de 10 de noviembre, del Consejo Consultivo de Galicia, y la Ley 1/1983, de 22 de febrero, reguladora de la Junta y de su Presidente) procede del hecho de que Galicia no cuenta con una normativa sistemática que regule el estatuto jurídico de las personas que ocuparon la presidencia de la Junta. Por eso, y hasta que dicha regulación sea adoptada y sistematizada en una única norma legislativa, el legislador ha considerado necesario proceder a introducir en el derecho autonómico una modificación de la Ley reguladora del Consejo Consultivo, para posibilitar la incorporación a él de quienes desempeñaron la más alta responsabilidad política de la Comunidad Autónoma, con el propósito de que puedan poner su experiencia al servicio de Galicia. Con tal finalidad, la Ley 12/2007 se limita a introducir una nueva categoría entre los miembros del Consejo Consultivo (la de consejero nato) reservada a las personas que fueron titulares de la presidencia de la Junta. En consonancia con tal reforma, la Ley 12/2007 procede también a modificar la 1/1983, reguladora de la Junta y de su Presidente, en lo relativo a la fijación de la duración de las compensaciones económicas y de los medios y servicios aplicables a las personas que ocuparon la presidencia de la Junta, diferenciando para estos últimos su duración en función del periodo de tiempo durante el cual desempeñaron el cargo de presidente.

La Ley 13/2007, de 27 de julio, de modificación de la Ley 4/1988, de 26 de mayo, de la función pública de Galicia constituye, según determina su preámbu-

lo, el resultado del deseo de continuar el camino de la modernización del empleo público, siendo fruto, en buena parte, del intercambio de ideas con las fuerzas sindicales más representativas en el sector, con las cuales se constituyó una mesa de trabajo para la elaboración de un borrador de anteproyecto. Los cambios afectan, entre otros ámbitos, a la legislación supletoria; al sistema de nombramiento de personal eventual; al personal interino, creándose la figura del personal interino por acumulación de tareas, con lo que trata de responderse a una necesidad organizativa; a la regulación de los efectos de la declaración de indefinición de una relación laboral temporal o de la declaración de laboralidad de una contratación administrativa; a la participación de los representantes del personal en la elaboración de las relaciones de puestos de trabajo, en lo que afecte a las condiciones de trabajo de las empleadas y empleados públicos; a la periodicidad en los concursos para la promoción profesional del personal, la efectividad de la adscripción por causas de salud y el traslado de la funcionaria víctima de violencia de género que así lo solicite; al sistema de los puestos que deben ser cubiertos por libre designación; al cumplimiento del ya existente deber de acreditación del conocimiento de la lengua gallega en el acceso al empleo público autonómico; o al sistema de promoción interna como un instrumento básico en la motivación y capacitación de los empleados y empleadas públicos. Otro buen número de medidas de reforma tienden a introducir en la Ley de la función pública de Galicia mecanismos eficaces de conciliación de la vida personal, laboral y familiar. Finalmente, la Ley 13/2007 establece plazos para un proceso amplio de funcionarización, intentando terminar de esta forma con la anomalía que supone que personas sujetas al régimen laboral estén realizando tareas reservadas a funcionarios.

La Ley 14/2007, de 30 de octubre, por la que se crea y regula el Instituto Gallego de Seguridad y Salud Laboral, procede a la creación del citado Instituto como organismo autónomo de carácter técnico en materia de prevención de riesgos laborales. La norma determina que el Instituto extiende su actuación a todas las empresas y a la totalidad del personal trabajador, respecto a los centros de trabajo radicados en la Comunidad Autónoma, incluidas las administraciones públicas y el personal a su servicio. Específicamente incluye en su actuación a las cooperativas de trabajo asociado y demás cooperativas con relación a sus socios de trabajo. Y determina, asimismo, que llevará a cabo actividades de promoción de la prevención de riesgos laborales con relación a los trabajadores por cuenta propia y el conjunto de la población, prestando especial atención a las actividades de prevención dirigidas a las pequeñas y medianas empresas. A todos esos efectos, se fijan como fines del Instituto la gestión y coordinación de las políticas que en las materias de seguridad, higiene y salud laboral establezcan los poderes públicos de la Comunidad Autónoma, para la mejora de las condiciones de trabajo al objeto de eliminar o reducir en origen los riesgos inherentes al trabajo, para lo que el Instituto: desarrollará acciones de información, divulgación y formación, en materia preventiva; realizará el asesoramiento y control de las acciones técnico-preventivas, sin perjuicio de las competencias de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, dirigidas a la disminución de los riesgos laborales, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales que se realicen en las empresas para elevar la protección de la seguridad y salud de los trabajadores; prestará a las empresas, con especial atención a las pequeñas y medianas, a los trabajadores, las adminis-

traciones públicas, sindicatos, asociaciones empresariales y demás agentes económicos y sociales asesoramiento y asistencia técnica para el mejor cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales; realizará el seguimiento, coordinará y promoverá la colaboración de acciones en materia de prevención de riesgos laborales de los diferentes departamentos de la administración autonómica, así como con aquellos organismos estatales e internacionales orientados a los mismos fines; y, finalmente, fomentará la prevención de riesgos laborales a través de su tratamiento como materia horizontal en la enseñanza reglada y no reglada.

Finalmente, la Ley 15/2007, de 13 de diciembre, procede a la creación del Colegio Oficial de Ingenieras e Ingenieros Químicos de Galicia (en el que podrán integrarse las personas profesionales que estén en posesión del título universitario oficial de ingeniero químico, obtenido con arreglo a lo dispuesto en el Real Decreto 923/1992, de 17 de julio, o título extranjero equivalente debidamente homologado) y lo concibe como una corporación de derecho público, con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de los fines que le son propios. La Ley determina que será requisito para ejercer la profesión de ingeniería química en el ámbito de la Comunidad Autónoma la incorporación al Colegio cuando el domicilio profesional único o principal radique en la propia Comunidad. Y añade que el Colegio procurará y fomentará el uso del gallego en todas sus comunicaciones externas e internas, según lo establecido en el Estatuto de Autonomía de Galicia y la regulación de la normalización lingüística.

La actividad reglamentaria

Si, como ha podido verse en el apartado precedente, la actividad legislativa autonómica ha sido muy significativa en 2007, lo cierto es que también ha tenido ese carácter la actividad reglamentaria de la Junta de Galicia, actividad que se ha centrado fundamentalmente en los siguientes sectores de actividad:

a) Como ya viene siendo habitual, el ámbito normativo de la *educación* ha concentrado un alto número de disposiciones reglamentarias. Se trata de los Decretos 10/2007, por el que se regula el funcionamiento de los comedores escolares en los centros docentes públicos no universitarios dependientes de la Consejería de Educación y Ordenación Universitaria; 29/2007, por el que se regula la selección, nombramiento y cese de los directores y directoras de los centros docentes públicos que imparten las enseñanzas reguladas en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación; 30/2007, por el que se regula la admisión del alumnado en centros docentes sostenidos con fondos públicos que imparten las enseñanzas reguladas en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación; 33/2007, por el que se crea la Unidad de Mujer y Ciencia de Galicia; 66/2007, por el que se establece el procedimiento de autorización para la implantación de estudios universitarios oficiales de posgrado conducentes al título de máster o doctor; 85/2007, por el que se crea y se regula el Observatorio Gallego de la Convivencia Escolar; 124/2007, por el que se regula el uso y la promoción del gallego en el sistema educativo; 130/2007, por el que se establece el currículo de la educación primaria en la Comunidad Autónoma de Galicia; y 133/2007, por el que se regulan las enseñanzas de la educación secundaria obligatoria en la Comunidad Autónoma de Galicia.

b) En el sector de actividad de la *agricultura* y *ganadería* muy importante, dado el peso del sector primario en la economía gallega, se han aprobado un amplio grupo de decretos, algunos de los cuales tienen, además, incidencia en las esferas de la formación profesional y el comercio: 60/2007, por el que se regulan los cursos de formación en materia de bienestar animal, se establece el procedimiento de autorización de las entidades de formación y se crea el registro de éstas; 61/2007, por el que se crea el Observatorio del Sector Lácteo de Galicia y se determinan sus funciones, composición y funcionamiento; 106/2007, sobre la distribución de competencias en la aplicación y control de la condicionalidad en relación con el desarrollo rural y a las ayudas directas de la política agrícola común; 158/2007, por el que se regula en Galicia la aplicación del régimen de la tasa láctea; 182/2007, por el que se aprueban los estatutos de la Sociedad Anónima Gestora del Banco de Tierras de Galicia; 220/2007, por el que se crea el sistema oficial para el control de la producción y comercialización de los materiales forestales de reproducción; y 235/2007, por el que se regulan los servicios de asesoramiento y de gestión de las explotaciones agrarias.

c) Significativa es también la actividad reglamentaria de la Junta en el sector de la *administración pública*, en que deben mencionarse los Decretos 184/2007, por el que se crea la Comisión de Coordinación de los Fondos Comunitarios; 211/2007, por el que se establecen las percepciones, medios y recursos asignados y preferencias que les correspondan a las ex-presidentas y ex-presidentes de la Junta de Galicia; 223/2007, por el que se aprueba el estatuto de la Agencia Gallega de Emergencias; 226/2007, por el que se crea el Registro de entidades de carácter medioambiental de la Comunidad Autónoma de Galicia; y 237/2007, por el que se crea la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Galicia y se regulan su composición y funciones

d) En el sector de actividad de la *política social* la Junta de Galicia ha aprobado los Decretos 143/2007, por el que se regula el régimen de autorización y acreditación de los programas y de los centros de servicios sociales; 176/2007, por el que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema para la autonomía y atención a la dependencia en la Comunidad Autónoma de Galicia; y 195/2007, por el que se regula el Servicio Gallego de Apoyo a la Movilidad Personal para personas con discapacidad y/o dependientes.

e) Igualmente importante ha sido el sector de actividad de la *sanidad*, en donde se han aprobado una serie de decretos en materia de función pública (91/2007, de integración en el régimen estatutario del personal laboral del sector sanitario público gestionado por entidades adscritas a la Consejería; y 138/2007, por el que se regula la habilitación del personal técnico para el ejercicio de actuaciones comprobatorias de las condiciones de seguridad y salud en las empresas y centros de trabajo Sanidad) y en materia de derechos ciudadanos: Decreto 205/2007, por el que se regula el derecho a la segunda opinión médica en el sistema sanitario público gallego.

f) En materia de *política lingüística*, sector muy importante para la nueva Junta socialista-nacionalista, se han aprobado los Decretos 258/2006, por el que se crea la Comisión Interdepartamental de la Junta de Galicia para la Norma-

lización Lingüística Escolar y 124/2007, por el que se regula el uso y la promoción del gallego en el sistema educativo

g) Dos han sido igualmente los decretos normativos aprobados en el sector de actividad del *comercio e industria*: el 4/2007, por el que se regulan las denominaciones geográficas de calidad del sector alimentario y sus consejos reguladores y 159/2007, por el que se regula el sistema de acreditación de las entidades de control de calidad en la edificación y se crea el Registro único de entidades y laboratorios acreditados en la Comunidad Autónoma de Galicia

h) En el sector de actividad de la política *ecológica* se han aprobado los Decretos 88/2007, por el que se regula el Catálogo gallego de especies amenazadas y 226/2007, por el que se crea el Registro de entidades de carácter medioambiental de la Comunidad Autónoma de Galicia.

i) Finalmente se ha aprobado al menos un decreto normativo significativo en los sectores de actividad del *juego* (257/2006, sobre autorizaciones en materia de identificación de máquinas recreativas), de la *política de género* (33/2007, por el que se crea la Unidad de Mujer y Ciencia de Galicia, norma ya mencionada al enumerar los decretos en materia educativa), del *trabajo* (138/2007, por el que se regula la habilitación del personal técnico para el ejercicio de actuaciones comprobatorias de las condiciones de seguridad y salud en las empresas y centros de trabajo) y de la *acción exterior* de la Comunidad Autónoma (157/2007, por el que se crea la Delegación de la Junta de Galicia en Buenos Aires [República Argentina] y se desarrollan su estructura orgánica y funciones).

El proceso de transferencias y los conflictos con otras instancias

a) La cuestión de las transferencias competenciales ha estado presente a lo largo de todo el año 2007 en el debate político gallego como consecuencia de la reclamación por parte de la Junta de varios de los traspasos que habían quedado pendientes de las anteriores legislaturas y de algunos otros nuevos que han venido añadirse a los pendientes. A ese protagonismo político de la cuestión contribuyó, además, el hecho de que la negociación sobre las transferencias se haya atribuido, en el bipartito, a la competencia de la Vicepresidencia de la Junta, que ha consolidado su perfil político-institucional exigiendo nuevos traspasos y discutiendo sobre los que eran objeto de negociación con el Estado. El más importante de todos, el del tráfico, no se cerró finalmente en 2007, pero tanto esa reclamación competencial como algunas otras que la Junta viene planteando desde hace tiempo dieron lugar a dos diferentes iniciativas aprobadas por unanimidad en el parlamento de Galicia: la primera, la votación de una propuesta de resolución, tras el debate del estado de la autonomía, por virtud de la cual el Parlamento de Galicia, con fecha de 3 de octubre, respaldaba las reclamaciones competenciales de la Junta de Galicia; la segunda, la aprobación, también por unanimidad, y en la sesión plenaria del Parlamento gallego de 27 de diciembre, de una iniciativa legislativa para su tramitación como proposición de ley por el Congreso de los Diputados (con arreglo a lo previsto en el artículo 87.2 de la Constitución) reclamando la transferencia a Galicia de las competencias en materia de tráfico y seguridad vial. Entre la primera y la segunda iniciativas, el vicepresidente de la Junta fue recibido en el

Palacio de la Moncloa por el presidente del Gobierno, para debatir sobre las transferencias pendientes, como contrapartida al apoyo del BNG a la ministra de Fomento, quien necesitó los votos de los dos diputados nacionalistas gallegos para superar la moción de reprobación presentada contra ella a finales de noviembre por el grupo parlamentario popular.

En todo caso, y a lo largo de 2007, se aprobaron los siguientes reales Decretos de transferencias: 1139/2007, de 31 de agosto, de ampliación de los medios adscritos a los servicios de la Administración del Estado traspasados a la Comunidad Autónoma de Galicia por el Real Decreto 1763/1982, de 24 de julio, en materia de educación (CEIP Almirante Juan de Lángara y Huarte); 1140/2007, de 31 de agosto, de ampliación de medios económicos adscritos al traspaso a la Comunidad Autónoma de Galicia, aprobado por el Real Decreto 553/2006, de 5 de mayo, de las funciones y servicios, en materia educativa, de empleo y formación profesional ocupacional encomendados al Instituto Social de la Marina (ISM); y 1141/2007, de 31 de agosto, de ampliación de las funciones traspasadas a la Comunidad Autónoma de Galicia por el Real Decreto 1643/1996, de 5 de julio, en materia de colegios oficiales o profesionales (título de gestor administrativo).

La Junta de Galicia asumió, por su parte, tales competencias a través de los siguientes Decretos: 170/2007, de 6 de septiembre, sobre asunción de la ampliación de los medios transferidos a la Comunidad Autónoma de Galicia mediante Real Decreto 1139/2007, de 31 de agosto, en materia de educación en el CEIP Almirante Juan de Lángara e Huarte, y su asignación a la Consejería de Educación y Ordenación Universitaria; 171/2007, de 6 de septiembre, sobre asunción de la ampliación de los medios transferidos a la Comunidad Autónoma de Galicia mediante el Real Decreto 1140/2007, de 31 de agosto, en materia educativa, de empleo y formación profesional ocupacional encomendados al Instituto Social de la Marina y su asignación a la Consejería de Trabajo; y 172/2007, de 6 de septiembre, sobre la asunción de funciones y servicios transferidos a la Comunidad Autónoma de Galicia mediante el Real Decreto 1141/2007, de 31 de agosto, en materia de expedición del título de gestor administrativo, y sobre su asignación a la Consejería de Presidencia, Administraciones Públicas y Justicia.

b) Por lo que se refiere a los conflictos competenciales, el Tribunal Constitucional ha emitido durante 2007 las siguientes resoluciones que afectan a la Comunidad Autónoma de Galicia: *Conflicto positivo de competencia número 6767/2007*: El Pleno del Tribunal Constitucional, por Providencia de 11 de septiembre actual, ha admitido a trámite el conflicto positivo de competencia número 6767/2007, promovido por la Junta de Galicia, en relación con los artículos 3 b), c) y e); 5.1º.b); 6.2º y 4º; 12.1º; 13; 14; 15; 16; 17; 19; 21; 22; 24.2º y 3º; 25.4º y 5º; 27.1º, 2º, 5º y 6º; 28.2º, 3º y 4º; 29; 30; 31; 32.4º; 33; 34; 35; 36.3º; 37.2º; 38.1º; disposición adicional primera y disposición final primera del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, y, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10.2º LOTC en la redacción dada por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, atribuir a la sala segunda, a la que por turno objetivo le ha correspondido, el conocimiento del presente conflicto; *Conflicto positivo de competencia número 6893-2007*: El Pleno del Tribunal Constitucional, por Providencia de 25 de septiembre actual, ha admitido a trámi-

te el conflicto positivo de competencia número 6893-2007, promovido por la Junta de Galicia, en relación con la Orden TAS/1051/2007, de 18 de abril, por la que se establecen las bases reguladoras y se convoca la concesión de subvenciones para la realización de programas de cooperación y voluntariados sociales con cargo a la asignación tributaria del impuesto sobre la renta de las personas físicas; *Recurso de inconstitucionalidad (2845/2007)*: El Tribunal Constitucional, por Providencia de 22 de mayo de 2007, ha admitido a trámite el recurso de inconstitucionalidad número 2845/2007, promovido por el presidente del Gobierno, contra el título II capítulos I y II (artículos 27 a 41), relativo a la adopción, y del título III (artículos 42 a 45), relativo a la autotutela, de la Ley de Galicia 2/2006, de 14 de junio, de derecho civil de Galicia.

Rasgos fundamentales de la vida política e institucional gallega

Aunque, como se ha visto en la introducción, los dos grandes temas de la vida política e institucional gallega durante el año 2007 fueron el cierre del proceso de reforma estatutaria y las elecciones municipales de mayo, otros de menor trascendencia ocuparon también la acción de instituciones y partidos: la cuestión de las áreas metropolitanas, la del gallego en la enseñanza y la del voto de los emigrantes. Nos ocupemos a continuación de todas ellas, en el mismo orden en que hasta aquí han sido enumeradas.

La frustración de la reforma estatutaria

Para situar lo acontecido en 2007 en relación con el proceso de reforma estatutaria en su contexto político preciso debemos recordar dos de las consideraciones que nos servían para analizar la situación gallega a ese respecto en 2006. De una parte, que tanto el debate institucional entre los dos partidos de la Junta y los tres representados en el parlamento de Galicia como la traducción de ese debate en discusión política ante la opinión pública fueron poco a poco decantando, a lo largo de 2006, los tres temas 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. Y ello hasta el punto de que, como ya se subrayó en el *Informe Comunidades Autónomas* del pasado año, «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».

De otro lado, que al cerrarse el año 2006 se había fijado con toda claridad tanto el tema central del debate partidista (la cuestión de la definición estatutaria de Galicia) como las respectivas posiciones al respecto del PP, PSdeG y BNG: el PP proclamaba que el éxito de la reforma dependía de que el presidente de la Junta forzase una definición identitaria que pudiese ser aceptada por todos y el PSdeG y el BNG proclamaban, por su parte, aunque con matices diferentes, que la responsabilidad de que hubiese Estatuto estaba en manos del PP, fuerza que tenía que decidir si aceptaba o no una fórmula de consenso que reconociese el denominado «carácter nacional de Galicia» en la nueva norma estatutaria. El resultado último

se dejaba, pues, a lo que finalmente se decidiese en una reunión multilateral que habría de celebrarse en los primeros días del año 2007.

En un ambiente marcado por las acusaciones cruzadas de falta de voluntad para llegar a un acuerdo tripartito y por la mutua atribución de responsabilidad por un eventual fracaso de las negociaciones que se oteaba ya con toda claridad en el horizonte, esa reunión «para salvar el Estatuto», en expresión del presidente de la Junta, tuvo lugar en su vivienda oficial el día 17 de enero y se saldó con un neto desacuerdo sobre los puntos de fricción objeto de debate entre los tres partidos con representación parlamentaria. Tras barajarse diversas formulas para lograr el consenso de esas fuerzas en torno a una definición identitaria de Galicia que pudiese satisfacer todas las posiciones, el consenso fue imposible y PP, el PSdeG y el BNG decidieron *aparcar* el tema estatutario hasta que un cambio de la situación política gallega pudiese hacer factible la reapertura del proceso de reforma.

Y es que, de hecho, más allá de las posiciones ideológicas de unos y de otros y de sus respectivas estrategias para no aparecer ante la opinión pública como los responsables del fracaso en la elaboración del nuevo Estatuto que venía negociándose en diversas instancias políticas e institucionales desde hacía varios meses, lo cierto es que en Galicia se daban a la sazón condiciones objetivas que dificultaban el logro del consenso entre las tres fuerzas presentes en la cámara gallega: esencialmente que el umbral y la intensidad de las reformas estatutarias que para unos (BNG y en menos medida PSdeG) resultaba el mínimo aceptable sobrepasaba para otros (PP) el máximo admisible. A esa circunstancia, que hacía muy difícil el acuerdo entre los partidos del Gobierno y el de la oposición y, sobre todo, entre el PP y el BNG, se añadían las características del sistema gallego de partidos y la situación del Gobierno bipartito, creadoras de un juego de alianzas que se unía a la dificultad que acaba de apuntarse. El vigente Estatuto de Galicia establece para su reforma una mayoría cualificada (el voto favorable de los 2/3 del parlamento de Galicia, es decir, 50 escaños) que convertía en políticamente inviable el único acuerdo a dos numéricamente factible (el de los 25 diputados socialistas y los 37 del PP) y que convertía, al tiempo, en numéricamente insuficiente el único pacto a dos políticamente factible (el de los dos 25 diputados socialistas y los 13 nacionalistas). El tercero de los pactos posibles, el que hubieran podido cerrar populares y nacionalistas (que suman justamente los 50 escaños necesarios para la reforma) hubiera significado, al igual que el primero de los apuntados, el final del Gobierno bipartito, pero hubiera sido impensable, además, dadas las grandes diferencias programáticas existentes entre el PP y el BNG.

Fuere como fuere, lo cierto es que el fracaso del cónclave del 17 de enero entre Emilio Pérez Touriño, Anxo Quintana Alberto y Núñez Feijóo (es decir entre el presidente y el vicepresidente de la Junta y el líder de la oposición) cerró el proceso de reforma y con él los trabajos de la ponencia parlamentaria que sobre ella venía trabajando desde hacía varios meses, en un ambiente de mucha menos presión mediática y política. De hecho, aunque la ponencia había conseguido cerrar el capítulo del proyecto de reforma en materia de financiación pocos días antes del cónclave citado, sus avances no fueron capaces de sobreponerse a una confrontación política que se desarrollaba en otro escenario: el de la lucha por ganar-

se el favor del cuerpo electoral. Será esa lucha, a fin de cuentas, la que hará inviables las tímidas iniciativas adoptadas, por unos o por otros, con posterioridad al fracaso del 17 de enero, fracaso que los partidos gallegos interpretaron de inmediato como lo que auténticamente era en el fondo: la constatación de la inviabilidad de la reforma estatutaria con la correlación de fuerzas parlamentaria existente en Galicia en el momento y en el ambiente político que había dominado la legislatura de las Cortes que comienza tras las elecciones generales del año 2004.

Las elecciones municipales de mayo

Galicia estaba ya en plena precampaña electoral cuando el cónclave del 17 de enero sacó de la agenda de la legislatura 2005-2009 la reforma estatutaria. Las elecciones municipales de 27 de mayo de 2007, las primeras celebradas en Galicia tras el cambio de Gobierno, supusieron una profunda conmoción y estuvieron en el origen de una alteración de posiciones de poder entre el PSOE y el BNG, de un lado, y el PP, del otro lado, que acabaría por tener tras los pactos entre las dos primeras fuerzas, una enorme trascendencia.

De hecho, los resultados globales de los comicios medidos en términos estrictos del reparto de votos no indican la envergadura del cambio político que se esconde tras esa cifra del apoyo electoral obtenido respectivamente en la Comunidad por cada una de las tres grandes fuerzas contendientes. Los tres partidos experimentaron una ligera variación de su total de votos, en un contexto de igualmente ligero incremento de la abstención (que pasó del 33.7% al 36.7%): el PP cayó de 695.422 sufragios a 650.816; el PSdeG subió de 453.157 a 474.898 y el BNG descendió de 325.331 a 314.228. La traducción de estos datos en número de concejales, acerca ya más la situación a lo que realmente se producirá tras los comicios, pero reparte aun las posiciones de vencedor y perdedores de un modo no coincidente con el que luego indicará el reparto de ayuntamientos por partidos: el PP pasó de tener 2.042 concejales a sumar 1.790; el PSdeG de 927 a 1.115 y el BNG de 595 a 663. Ni siquiera el reparto de concejales en las siete grandes ciudades gallegas (las cuatro capitales de provincia, más Santiago, Vigo y Ferrol) da una idea cabal de lo que acontecerá tras cerrarse los pactos de gobierno entre los dos partidos que gobernaban, a la sazón, la Junta de Galicia: contra todo pronóstico, el PP consigue resistir en esas siete ciudades y pasa de sumar en ellas un total de 67 concejales a sumar un total de 75; el PSdeG asciende de 61 a 65 y el BNG cae de 43 a 34. El PP queda, así, al borde de la mayoría absoluta en Santiago (11 sobre 25), Vigo (13 sobre 27), Pontevedra (12 sobre 25) y Orense (13 sobre 27), pero no conseguirá gobernar en ninguna de las siete grandes ciudades.

Y es que el día 11 de junio de 2007, el presidente y el vicepresidente de la Junta, en su calidad de dirigentes del PSdeG y el BNG, cierran un pacto municipal de mutuo apoyo a la fuerza más votada allí donde el PP (u otra fuerza mayoritaria) no tuviera mayoría absoluta, pacto que tendrá dos traducciones esenciales. La primera, la absoluta hegemonía socialista-nacionalista en las siete grandes ciudades de Galicia, dado que el Partido Socialista pasará a gobernar todas ellas menos Pontevedra, que seguirá en manos de los nacionalistas. El PP perderá, en consecuencia, las tres ciudades cuyo gobierno todavía conservaba (Orense, Vigo

y Ferrol), pese a que, como acaba de apuntarse en las dos primeras les faltase sólo un concejal para obtener la mayoría absoluta.

Pero la pérdida de poder municipal del Partido Popular se extendería también a muchas otra villas de tamaño medio, en donde la pérdida de la mayoría absoluta (o, incluso, de la mayoría) que había conseguido los populares en las municipales de 2003 –pérdida fruto de una alza generalizada de los porcentajes de sufragio del Partido Socialista y/o del Bloque Nacionalista en esas villas–, significará un cambio en los gobiernos locales. Aunque tras los pactos el PP seguirá gobernando en 160 ayuntamientos (pierde 59 alcaldías) –frente a los 102 del PSdeG (gana 39 alcaldías) y los 31 del BNG (gana 14 alcaldías)– ese dato debe contrastarse con otro que resulta suficientemente significativo del cambio operado en Galicia en el poder municipal tras los comicios del 2007: mientras que antes de esos comicios el PP gobernaba 27 de las 57 ciudades y villas de mayor tamaño de Galicia (las de más de 10.000 habitantes), tras las municipales de mayo conservará el poder municipal en tan sólo 14 de esos 57 ayuntamientos grande y medianos. La pérdida, por parte de los populares, de las diputaciones de Lugo y la Coruña, instituciones provinciales que pasarán tras las elecciones a estar gobernadas por el Partido Socialista en coalición con el BNG, cerrará el círculo del cambio de poder local producido tras las municipales de mayo de 2007.

Otros temas de la agenda política e institucional

Haremos, ya para terminar, una breve referencia a otros tres temas que, de algún modo, han destacado por su importancia sobre los demás que han conformado la agenda política a institucional gallega a lo largo de 2007. El primero de esos temas, de indudable trascendencia desde el punto de vista de la ordenación del territorio y la planificación de la economía regional, fue el debate, técnico y político, surgido en la segunda mitad del año, en torno a la conveniencia de configurar en Galicia *áreas metropolitanas*. Impulsado como consecuencia de una iniciativa de la Consejería de la Presidencia de la Junta de Galicia, que trabajaba en un proyecto destinado a la creación de dos grandes áreas metropolitanas (las de La Coruña-Ferrol y Vigo-Pontevedra) que agruparían, respectivamente, a poblaciones situadas en el entorno de los 570.000 y los 620.000 habitantes, el conocimiento público del proyecto generó diversos frentes de discusión. El primero, el más estrictamente político, versó sobre la delimitación territorial de las dos zonas metropolitanas, discusión ésta en la que participaron los alcaldes afectados, algunos de ellos muy reticentes a la delimitación prefigurada en el proyecto de la Junta. Junto a ese frente de discusión, se abrió también un debate técnico y político sobre el tipo de áreas metropolitanas que deberían configurarse (estatus jurídico de las instituciones, estructura orgánica, formas de financiación, competencias, relaciones interadministrativas) y sobre las funciones que deberían de asumir en la estructuración territorial de Galicia a la luz de la fuerte atomización de su organización local: más de 315 municipios –la inmensa mayor parte de ellos de menos de 10.000 habitantes– para una población de menos de tres millones de personas.

El segundo tema de debate, de los tres apuntados previamente, fue el del llamado *voto emigrante*, es decir, el de los límites materiales y las formas de ejerci-

cio del derecho de sufragio activo de los españoles en el extranjero inscritos en el censo de residentes ausentes (CERA), tema éste que había sido ya objeto de profundas controversias con ocasión de las elecciones autonómicas de 2005. La causa generadora del debate fue en esta ocasión la propuesta de modificación del Código Civil en el sentido de ampliar la nacionalidad española a los nietos de los emigrantes, modificación de consecuencias muy notables en Galicia, pues tras la misma unos 150.00 nietos de emigrantes gallegos podrían adquirir la nacionalidad española, lo que, según estimaciones de la presidencia de la Junta, podría colocar el número de electores gallegos en el extranjero en el entorno del medio millón. Todo ello volvió a colocar en el primer plano de la actualidad política la cuestión de voto emigrante y reabrió los dos debates en torno a los cuales ha girado tradicionalmente ese problema en Galicia: la cuestión previa de hasta dónde debe de extenderse la nacionalidad española (sólo a los hijos de los emigrantes nacidos en España o también a sus nietos) y la cuestión, técnica y política, de cómo deberían, en su caso, ejercer los inscritos en el CERA el derecho de sufragio: de la forma en que habían venido haciéndolo en el pasado y, por tanto, sin todas las garantías de limpieza que exige un auténtico proceso democrático; o con voto en urna o, en todo caso, a través de un procedimiento susceptible de asegurar de un modo adecuado la limpieza de las elecciones celebradas fuera del territorio nacional. A esta tema de debate se añadió también el de si debería o no constituirse una circunscripción única para los inscritos en el CERA.

La cuestión del *gallego en la enseñanza*, con la que cerraremos ya este informe, se suscitó en 2007 como consecuencia de la aprobación del Decreto 124/2007, de 28 de junio, por el que se regula el uso y la promoción del gallego en el sistema educativo, norma con la que se quiebra el acuerdo que hasta la fecha habían venido manteniendo las fuerzas parlamentarias gallegas en relación con el denominado proceso de normalización lingüística, al oponerse el Partido Popular a las previsiones del Decreto. La norma, que supone una profundización en el proceso referido, establece, entre otras medidas, tres que deben ser destacadas por su importancia sustancial:

a) En primer lugar, otorga una clara preferencia al gallego como lengua de uso habitual de la administración educativa. El Decreto dispone, a ese respecto, que «la Administración educativa de Galicia, los centros de enseñanza dependientes de ella y el personal a su servicio utilizarán, con carácter general, la lengua gallega y fomentarán su uso oral y escrito tanto en sus relaciones mutuas e internas, como en las que mantengan con las administraciones territoriales y locales gallegas y con las demás entidades públicas y privadas de Galicia, sin que esto suponga una restricción de los derechos del personal docente».

b) En segundo lugar, el Decreto fija también la preferencia del gallego como lengua vehicular de la enseñanza, primando además, por su importancia curricular, las materias que se impartirán en lengua gallega frente a las que se impartirán en lengua española. En concreto, «en la etapa de educación infantil, el profesorado usará en la clase la lengua materna predominante entre el alumnado, tendrá en cuenta la lengua del entorno y cuidará, que el alumnado adquiera, de forma oral y escrita, el conocimiento de la otra lengua oficial de Galicia, dentro de los límites propios de la correspondiente etapa o ciclo. En el caso de entornos castellano

hablantes, la utilización en esta etapa de la lengua gallega cómo lengua de comunicación y enseñanza, será como mínimo igual a la de la lengua castellana. Se fomentará la adquisición progresiva de la lectura y de la escritura en gallego, en el sentido de que este se convierta en el idioma base del aprendizaje, de forma que el alumnado obtenga una competencia que le permita comunicarse normalmente en gallego con el alumnado y el profesorado». Por lo que se refiere a la etapa de la educación primaria, «se garantizará el cumplimiento de lo establecido para esta etapa en el Plan general de normalización de la lengua gallega aprobada por el Parlamento de Galicia el 21 de septiembre de 2004 que se incluye como anexo al presente decreto, impartándose obligatoriamente en gallego las áreas de matemáticas, conocimiento del medio natural, social y cultural y educación para la ciudadanía y derechos humanos, garantizando la competencia lingüística propia del nivel en las dos lenguas oficiales de la comunidad autónoma». En la etapa de la educación secundaria obligatoria «se impartirán en gallego las siguientes materias: ciencias de la naturaleza, ciencias sociales, geografía e historia, matemáticas y educación para la ciudadanía. Cuando la materia de ciencias de la naturaleza se desdoble en biología y geología por un lado, y física y química por otro, ambas materias se impartirán en gallego». Finalmente, «en el bachillerato el alumnado recibirá por lo menos, el 50% de su docencia en gallego, en los términos establecidos para esta etapa en el Plan general de normalización de la lengua gallega aprobado por el Parlamento de Galicia el 21 de septiembre de 2004 que se incluye como anexo al presente decreto, alcanzado la competencia lingüística propia del nivel en ambas lenguas»

c) Por último, el Decreto contempla la posibilidad de que los propios centros fijen, en el llamado proyecto lingüístico del centro, «las lenguas que se deben emplear en las áreas, materias, módulos o ámbitos de conocimiento distintos de los señalados en los artículos 7º a 12º» (relativos a la educación infantil, primaria y secundaria obligatoria, al bachillerato, a la formación profesional, y a la enseñanza de personal adultas), de forma que el 50% de enseñanzas en gallego es el mínimo legal, que los centros podrán ampliar hasta el total de las enseñanzas a impartir (con la excepción de las lingüísticas). Ese proyecto lingüístico «formará parte del proyecto educativo del centro educativo. Será redactado por una comisión del profesorado del centro, designada por el equipo directivo, oída la comisión de coordinación pedagógica. En su composición tendrán especial relevancia el equipo de normalización y dinamización lingüística y los componentes de los departamentos de las otras lenguas».

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total diputados: 75

Composición por Grupos a 1-1-2007

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 31-12-2007: 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 Luís 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 Alvarez (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 (PSdeG-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

Comisión no permanente para el estudio de la juventud en Galicia

Comisión no permanente para el estudio de la seguridad vial en Galicia

Creación de comisiones de investigación

Comisión de investigación sobre la vía de alta capacidad del Salnés, constituida con el objeto de investigar las causas del rápido deterioro de la denominada vía de alta capacidad del Salnés. La Comisión concluyó sus trabajos en diciembre de 2007 mediante un dictamen aprobado por el BNG y PSdG con los votos en contra del PP en el que se concluía que los problemas detectados en la vía fueron la consecuencia directa de decisiones políticas incorrectas y no de decisiones

técnicas inadecuadas: en concreto, de la decisión política de sustituir los tubos de hormigón armado previstos en el proyecto inicial por otros chapa galvanizada, menos costosos pero menos resistentes.

Comisión de investigación sobre la totalidad de las acciones públicas referentes a la llamada Ciudad de la Cultura desde su inicio incluso la actualidad, cuyos trabajos dieron inicio el 17 de septiembre de 2007 con la finalidad de investigar de la eventual «desviación» de una cantidad de doscientos millones de euros de los Presupuestos autonómicos previstos para construcción de la Ciudad de la Cultura ubicada en Santiago de Compostela.

Creación de comisiones mixtas

Comisión mixta de integración del sistema educativo de Galicia en el espacio europeo de educación superior

Comisión especial de reforma del Estatuto de Autonomía para Galicia

Constituida formalmente el día 16 de marzo por 7 representantes del Grupo Parlamentario Popular, cinco del Grupo Parlamentario Socialista y tres del Grupo Parlamentario del BNG, la Comisión acordó designar a los miembros de una Ponencia conjunta para el desarrollo de los trabajos de reforma, ponencia que se constituyó 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.

Proposiciones no de ley

Proposición no de ley sobre las actuaciones que debe llevar a cabo el gobierno gallego para evitar las desigualdades.

Proposición no de ley sobre la violencia de género, referida a la creación de juzgados específicos en las principales ciudades gallegas.

Proposición no de ley sobre la promoción de la igualdad de oportunidades para mujeres reclusas en las penitenciarias gallegas.

Proposición no de ley relativa a la creación de unidades judiciales para el partido judicial de Betanzos.

Proposición no de ley para la aprobación de medidas destinadas a minimizar los efectos y pérdidas que se produjeron en la economía agraria gallega, a consecuencia de la sequía producida en otoño.

Declaraciones institucionales

Durante 2007 se han aprobado, entre otras relativas a temas de importancia, las declaraciones institucionales sobre a la conmemoración anual en memoria de las víctimas del holocausto, la conmemoración del día del donante, la lucha contra el narcotráfico, la paz en Palestina y el cambio climático.

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 plenarias del Parlamento de Galicia celebradas los días 2 y 3 de octubre de 2007.

Reformas del Reglamento Parlamentario

Ninguna.

Normas interpretativas y supletorias del Reglamento

Estatuto del personal del Parlamento de Galicia (DOG nº 248, de 26 de diciembre de 2007).

Instituciones Similares a Consejo Consultivo, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo

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 2004.

Valedor del Pueblo

Informe del Valedor del Pueblo correspondiente al año 2006.

Informe extraordinario sobre la «Seguridad viaria en Galicia».

Se procede a la elección de nuevo Valedor del Pueblo (resultando elegido por unanimidad del Parlamento de Galicia en sesión plenaria celebrada el 17 de julio de 2007 Don Benigno López González) y de nuevos vicevaledores, cargos que recaen en las personas de Don José Julio Fernández Rodríguez, María Dolores Galovart y Domingos Merino.

Consideraciones generales de carácter jurídico-político y judicial

La entrada en vigor de la reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears

Uno de los principales puntos de atención en el ámbito jurídico-político de las Illes Balears durante el año 2007 ha sido la entrada en vigor de su «nuevo» Estatuto de Autonomía. Este proceso no se ciñe a una estricta modificación del texto estatutario, sino que se enmarca en un plano más general, ordenado por el acuerdo político entre las instituciones estatales y determinadas comunidades autónomas con el objetivo de mejorar la organización y el funcionamiento de las instituciones de autogobierno y diseñar un nuevo modelo de relación entre el Estado y las entidades territoriales que lo conforman.

Durante la etapa en la que se debate la reforma del Estatuto de las Illes Balears la principal preocupación de la sociedad civil sobre la autonomía política se centra, sobretudo, en la necesidad de implantar un régimen fiscal especial para el territorio balear, reivindicación ya tradicional en esta Comunidad Autónoma. No obstante, en el ámbito político el proceso se enfocó en clave institucional y competencial; en particular, se manifiesta un claro interés en dar una solución a la organización y funcionamiento de los Consejos Insulares que durante los casi veinticinco años de autonomía balear han generado importantes e intensos debates, tanto en el plano político-jurídico como en el ámbito de la doctrina científica. A partir de esta prioridad fijada en la agenda de los representantes parlamentarios, se asumieron también otros retos con el fin de ampliar el techo de competencias autonómicas y adaptar la organización institucional de la comunidad autónoma a un nuevo marco de relaciones (tanto en el plano estrictamente autonómico como extracomunitario). Sin duda, la modificación estatutaria de 2007 significa un paso más hacia el fortalecimiento del autogobierno territorial, de acuerdo con el principio de funcionalidad y proximidad a los ciudadanos. No obstante, la reforma aprobada en este año, requiere un importante esfuerzo de concreción y mejora de las ambigüedades e imprecisiones contenidas, que permitan dar una lectura coherente y enriquecedora a la norma institucional básica de las Illes Balears.

La modificación normativa culminada mediante la LO 1/2007, de 28 de febrero, es, tal y como hemos adelantado, algo más que una simple revisión del texto estatutario. Tras la reforma del Estatuto se ha producido un cambio en la estructura interna de la norma, dado que se han incorporado un buen número de artículos. Entre las más importantes modificaciones destacan la incorporación de un título

dedicado íntegramente a los derechos, los deberes y las libertades de los ciudadanos de las Illes Balears; una destacada ampliación de las competencias; un fortalecimiento importante del Consejo de Gobierno, con la posibilidad de dictar decretos-leyes y través de la facultad del presidente autonómico de disolver anticipadamente el Parlamento; un cambio significativo en el espacio del poder judicial en las Illes Balears; o la inclusión de un capítulo relativo a las relaciones de la comunidad autónoma con la Unión Europea. Se trata, pues, de una reforma general y global que responde a las necesidades de replantear las relaciones entre el Estado y la comunidad autónoma en un marco nuevo y diferente al que hasta el momento había estado vigente. Desde un punto de vista estrictamente formal, hay que denunciar la excesiva celeridad y rapidez de la tramitación parlamentaria del Estatuto, especialmente en el Senado, a causa del interés político de que la norma estuviera definitivamente aprobada antes de la celebración de las elecciones autonómicas de mayo de 2007. Esta circunstancia rebajó notablemente la intensidad del debate político del texto estatutario e, incluso, imposibilitó la estricta corrección de errores en diversos preceptos de la propuesta debatida.

Derechos y deberes de los ciudadanos como elementos moduladores de las competencias autonómicas

Una de las principales novedades del nuevo texto del Estatuto, en línea con otras reformas estatutarias, ha sido la incorporación de un título II, bajo la rúbrica «Derechos, deberes y libertades reconocidos a los ciudadanos de las Illes Balears». Este título viene precedido de una reafirmación de los derechos fundamentales que emanan de la Constitución y la promoción de los principios rectores de la política social y económica en el marco de las competencias que el Estatuto atribuye a la Comunidad Autónoma (art. 12.2 i 3 EAIB). Conviene destacar el avance que supone, en este punto, la incorporación en el nuevo texto estatutario balear (y en el resto de estatutos reformados hasta ahora) de los derechos que se han ido forjando en estos últimos años, que por su novedad no están explícitamente reconocidos en la Constitución (los derechos de las personas dependientes, de los inmigrantes para su integración social, a la prevención y la protección de la salud, a vivir con dignidad el proceso de la muerte, etc.). Especial mención merece la que quizá sea la referencia más novedosa y original del Estatuto balear, en relación a otros textos estatutarios, en esta materia; se trata del artículo 24, relativo a la actividad turística y al sector primario, en aras a confirmar el valor estratégico del turismo en la Comunidad Autónoma y a la idiosincrasia de la agricultura y la ganadería en las Illes. Con independencia de las concretas variaciones que existen en este ámbito, lo cierto es que la inclusión de un catálogo de derechos y libertades en los textos estatutarios no cuenta con directa habilitación constitucional. Al no tratarse de una materia propiamente estatutaria, esta opción del legislador generó, en su momento, un interesante debate doctrinal y científico sobre su acomodo constitucional. Aun admitiendo, efectivamente, que no existe una conexión directa entre las prescripciones constitucionales y la materia que estamos comentando, parece perfectamente incardinable esta opción en el marco constitucional, siempre y cuando los derechos reconocidos en el Estatuto se configuren como mandatos de optimización, de imposición de reglas, condi-

ciones y garantías que actuaran limitando el ejercicio de las competencias autonómicas. Así ha sido reconocido, de forma más o menos afortunada, por la STC 247/2007, de 12 de diciembre, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad contra determinados preceptos del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana. Entre otras cuestiones, esta Sentencia valora la inclusión de declaraciones o enunciados de derechos en las normas estatutarias. En este punto, el Tribunal Constitucional llega a una conclusión, en cierto punto, incoherente; pues, aun admitiendo que los estatutos «no pueden establecer por sí mismos derechos subjetivos en sentido estricto, sino directrices, objetivos o mandatos a los poderes públicos autonómicos», se acepta que «en su desarrollo, las Asambleas de las Comunidades Autónomas puedan, en ejercicio de su autonomía política establecer derechos, con sometimiento a los límites constitucionales expuestos» (fundamento jurídico 15°).

Las competencias de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears

El título III del texto estatutario se ocupa de la clasificación de las competencias autonómicas, así como de las precisiones pertinentes para su ejercicio efectivo. El concreto criterio seguido por el legislador estatutario para tipificar las competencias no viene expresamente determinado por la Constitución. Del artículo 147.2 del Texto Constitucional tan sólo se infiere que son los estatutos de autonomía los que fijaran las «competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución», y así lo ha confirmado el Tribunal Constitucional (STC 76/1983, de 5 de agosto). El nuevo texto del Estatuto organiza las competencias de la Comunidad Autónoma conforme a los mismos criterios fijados en su versión anterior. Así, en el título III se enumeran las competencias exclusivas (art. 30 del EAIB); las de desarrollo legislativo y ejecución (art. 31 del EAIB) y las ejecutivas (art. 32 del EAIB). Además, el título en cuestión se complementa con la referencia a otras competencias específicas, como la Policía de las Illes Balears (art. 33 del EAIB), la protección y fomento de la cultura (art. 34 del EAIB), la enseñanza de la lengua propia (art. 35 del EAIB) y la enseñanza (art. 35 del EAIB). El ejercicio efectivo de las competencias autonómicas viene regido por una serie de previsiones que cierran el título III (arts. 37 y 38 del Estatuto), juntamente con otros preceptos que integran el capítulo IX del título IV, regulador del régimen jurídico de la Comunidad Autónoma. El interrogante que podemos plantearnos en este punto se centra en cual es el verdadero alcance de la reforma en materia competencial. Sin duda, la principal dificultad en la evolución y transformación que ha seguido la autonomía balear ha sido, justamente, el de la distribución territorial del poder a partir del juego conjunto de la Constitución y el Estatuto. Evidentemente, la intención de esta última reforma estatutaria ha sido la de ampliar el techo competencial de las Illes Balears. Y, sin embargo, parece que los avances en este punto concreto pueden no llegar a ser suficientemente significativos. En realidad, la interpretación extensiva del título competencial establecido por el artículo 149.1.13ª de la Constitución, que dispone la competencia exclusiva del Estado para fijar las bases y la coordinación de la planificación económica del Estado, ha generado intensos debates sobre la asignación competencial entre las instituciones generales del Estado y las entidades autonómicas. Una interpretación

extensiva de esta disposición puede derivar en una ampliación de las competencias exclusivas del Estado, en detrimento de las autonómicas. Con lo cual, pueden verse sustancialmente afectadas las normas básicas de ordenación competencial. Resulta sumamente complejo establecer un marco claro que regule adecuadamente las relaciones entre el Estado y las comunidades autónomas. La determinación definitiva del ámbito decisional de la comunidad autónoma depende, pues, formalmente del legislador estatutario en el que «confluyen» dos voluntades: la del Parlamento autonómico que propone una determinada configuración competencial y la de las Cortes Generales que aceptan o enmiendan la propuesta elevada. No obstante, acaban siendo los factores estrictamente políticos los que perfilan en la práctica tales ámbitos de decisión. Y, en última instancia, es la jurisprudencia del Tribunal Constitucional la que dirime los conflictos que se generan en este ámbito concreto.

Fortalecimiento del Consejo de Gobierno

La nueva redacción del Estatuto de Autonomía de les Illes Balears ha significado, también, un cambio muy importante a nivel institucional, en particular, en relación a la posición del Consejo de Gobierno y de su presidente respecto del Parlamento. Durante los casi veinticinco años de vida autonómica se han evidenciado algunas deficiencias y omisiones en la organización institucional del modelo de gobierno parlamentario, en concreto, la falta de un verdadero equilibrio de poderes entre el Gobierno y el Parlamento. Con la entrada en vigor del Estatuto de Autonomía de 2007 se otorga al presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Gobierno, la facultad de disolver de forma anticipada el Parlamento (art. 55 EAIB). La regulación estatutaria de la disolución facultativa del Parlamento no impone más límites que los estrictamente coherentes con la forma de gobierno parlamentario –imposibilidad de ejercer esta facultad cuando esté en trámite una moción de censura–, junto con una limitación temporal –no podrá producirse una nueva disolución hasta que haya pasado un año desde la anterior–. Por consiguiente, la opción del legislador estatutario ha sido establecida en su sentido más amplio, con lo cual la disolución anticipada de la Asamblea abrirá una legislatura de cuatro años. No obstante, con el fin de dar una solución más pragmática y economicista a la facultad presidencial, se hubiera podido prever una facultad de disolución anticipada «limitada», en la que el mandato del Parlamento terminara el día en que hubiera finalizado la legislatura del Parlamento disuelto; esta última opción dificultaría que la disolución tuviera una utilización estrictamente partidista y, desde luego, evitaría el mayor coste (y seguramente la mayor abstención) que implicaría la convocatoria por separado de las elecciones autonómicas, insulares y locales.

Otro elemento que ha contribuido a reforzar la posición del ejecutivo autonómico en el conjunto de las instituciones de la Comunidad ha sido la habilitación por parte del texto del Estatuto para que el Consejo de Gobierno pueda dictar decretos-leyes en caso de extraordinaria y urgente necesidad (art. 49 EAIB). La regulación estatutaria de la figura legislativa coincide casi literalmente con la ordenación de los decretos-leyes por parte de la Constitución, tanto en cuanto al presupuesto de hecho habilitante, como en relación a las exigencias de tipo material.

En cualquier caso, la facultad gubernamental que estamos comentando favorece una situación de preferencia del ejecutivo en el conjunto del sistema institucional y, precisamente por ello, ha sido objeto de una aceptación bastante restrictiva en la mayor parte de los modelos constitucionales vigentes. En el caso español, son las razones históricas y coyunturales las que explican la opción del constituyente para introducir esta excepción al monopolio legislativo de las Cortes; cuestión, por otra parte, muy criticada por parte de la doctrina científica a causa de la utilización abusiva y fraudulenta de la figura en otras épocas. Tras la entrada en vigor de la Constitución, en contra del criterio mayoritario de la doctrina, el Tribunal Constitucional, desde sus primeras sentencias sobre la materia (STC 29/1982, de 31 de mayo, 182/1997, de 30 de octubre), optó por una interpretación muy flexible del presupuesto de hecho habilitante. Interpretación que, en cierta medida, ha avalado una utilización muy amplia del decreto-ley por parte del poder ejecutivo en circunstancias muy distintas (modificaciones tributarias en materia de viviendas de protección oficial, reconversión industrial, liberalización de actividades empresariales y comerciales, reforma del mercado laboral, etc.). No obstante, conviene recordar que, en este punto, se ha producido una importantísima variación en la jurisprudencia constitucional a partir de la STC 68/2007, de 28 de marzo, que declara inconstitucional y nulo el Real 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 Alto Tribunal entiende que en el caso enjuiciado no existe ninguna justificación que permita apreciar la concurrencia del presupuesto habilitante requerido y que, por consiguiente, se incurrió por parte del Gobierno en un incumplimiento del artículo 86.1 de la CE. Ciertamente es que esta Sentencia no tiene efectos jurídicos directos; no obstante, se trata de una resolución extraordinariamente importante desde un punto de vista de las relaciones político-institucionales, en la medida que supone un toque de atención ante la desmedida utilización que se puede hacer de esta institución. El Tribunal Constitucional recuerda que el concepto de extraordinaria y urgente necesidad no es una cláusula o expresión vacía de significado, sino que se trata de un límite jurídico concreto que el gobierno debe respetar y que el propio Tribunal Constitucional debe garantizar su aseguramiento. Tales consideraciones, obviamente, son válidas también en el espacio autonómico, una vez reconocida por parte del texto estatutario al Gobierno balear la facultad de ejercer su poder legislativo extraordinario de urgencia mediante la aprobación de decretos-leyes. Finalmente, conviene recordar que la previsión estatutaria hace necesaria una reforma del Reglamento del Parlamento balear, con el fin de establecer el procedimiento concreto de aprobación y convalidación de la norma en cuestión.

Los Consejos Insulares

Tal y como adelantamos, a nivel institucional, la reforma de las entidades insulares es uno de los aspectos de mayor incidencia del nuevo texto estatutario. Con la aprobación de la LO 1/2007, de 28 de febrero, se aborda uno de los elementos más polémicos y complejos de la autonomía balear. En concreto, se clarifica la naturaleza jurídica de los consejos insulares, pues los incluye dentro del sistema institucional autonómico (artículos 39 y 61.3 del EAIB) y les atribuye el

gobierno, la administración y la representación de las islas de Mallorca, Menorca, Ibiza y Formentera. El texto del Estatuto resuelve, también, el complejo tema de la composición de los consejos insulares, hasta entonces integrados por los diputados elegidos por el Parlamento. De todos es conocido que la doble condición de parlamentarios y miembros de los diferentes consejos insulares, que ostentaban simultáneamente los representantes políticos de las Illes Balears, dificultaba enormemente el cumplimiento de las atribuciones propias de las dos instituciones. El artículo 64 del Estatuto dispone que los consejos insulares estarán integrados por los consejeros elegidos en las respectivas circunscripciones, con lo cual, a partir de este momento, los electores votarán en listas separadas los miembros de su consejo insular y los diputados al Parlamento; opción que, a su vez, permite la posibilidad de la disolución anticipada del Parlamento.

En el plano de las atribuciones de los consejos insulares, una de las principales modificaciones estatutarias afecta a la potestad reglamentaria externa, que de forma expresa queda ya reconocida en el art. 72.1 del texto del Estatuto. Esta previsión significa, pues, un cambio muy importante no sólo en la dimensión institucional de los entes insulares, sino sobre todo en la influencia de sus efectos sobre la potestad reglamentaria del gobierno de la comunidad autónoma. Cuestión que, de momento, ya ha generado algunas tensiones. En efecto, la LO 1/2007 ha legitimado a los consejos insulares para ejercer la potestad reglamentaria sobre las competencias que les son atribuidas como propias por parte del Estatuto (que están recogidas en el artículo 70 del EAIB). De lo cual cabe deducir que en ese ámbito de competencias (propias de los consejos insulares) se ha producido un desapoderamiento del gobierno de la comunidad autónoma para el ejercicio de la potestad reglamentaria, dentro de ciertos límites que precisamente tratan de articular las relaciones entre la comunidad autónoma y los consejos insulares. En primer lugar, el artículo 58.3 del Estatuto, según el cual «en las competencias que, de acuerdo con este Estatuto, los Consejos Insulares hayan asumido como propias, el Gobierno de las Illes Balears podrá establecer los principios generales sobre la materia, garantizando el ejercicio de la potestad reglamentaria por parte de los Consejos Insulares». Por otro lado, el artículo 69 del Estatuto, como cláusula de cierre, asigna al gobierno de la comunidad autónoma las competencias que «tengan un carácter suprainsular, que incidan sobre la planificación de la actividad económica general en el ámbito autonómico o que aquellas competencias cuyo ejercicio exija la obligación de velar por el equilibrio o la cohesión entre las diferentes islas». Finalmente, el artículo 72.2 del texto estatuario asigna al gobierno la coordinación de la actividad de los consejos insulares en todo lo que pueda afectar a los intereses de la comunidad autónoma.

Tal y como, en cierto modo, era previsible (la doctrina científica ya se había mostrado preocupada durante la tramitación parlamentaria de la reforma del Estatuto por los efectos que podría generar una potenciación de la posición institucional de los consejos insulares en el ámbito autonómico), se han producido ya las primeras tensiones sobre el diseño de las relaciones entre la comunidad autónoma de las Illes Balears y los consejos insulares. En el Estatuto existe un título competencial a favor de la comunidad autónoma para ejercer el desarrollo legislativo y la ejecución sobre la ordenación y planificación de la actividad económica de las Illes Balears (art. 31.6 del EAIB). Sin duda, una interpretación extensiva de este

precepto puede generar una dinámica que permita ampliar el contenido de las competencias de la Comunidad Autónoma en detrimento de las atribuciones de los consejos insulares que el Estatuto de Autonomía les reconoce expresamente como propias. Recientemente, la ordenación autonómica de las actividades económicas ha sido utilizada como argumento, junto con otras motivaciones, para justificar el desapoderamiento de la potestad reglamentaria del Consejo Insular de Menorca a favor del Gobierno de la Comunidad Autónoma para establecer el marco normativo para desarrollar la actividad ejecutiva encaminada a la concesión de subvenciones para el desarrollo rural, financiada por fondos europeos.¹ Tales tensiones tienen, sin duda, su parangón con las dificultades que durante los veinticinco años de autonomía han afectado a la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas. Lo deseable sería que, también en el ámbito autonómico, se clarificara el marco institucional y competencial que el Estatuto ha diseñado para las relaciones entre el gobierno de la Comunidad Autónoma y los consejos insulares. Resulta muy conveniente el establecimiento de los mecanismos concretos de intervención de una u otra institución, mediante criterios estrictamente objetivos, con el fin de garantizar la plena efectividad de las previsiones estatutarias y controlar la tendencia a la expansión del título competencial de la comunidad autónoma y la desapoderación, *de facto*, de las competencias de los consejos insulares.

El poder judicial en las Illes Balears

En este ámbito concreto también se han producido unas variaciones interesantes en relación a las determinaciones del texto estatutario anterior, lo cual se fundamenta, igualmente, en la tendencia seguida en las demás reformas estatuta-

1. El Consejo Consultivo de las Illes Balears ha dictaminado sobre el proyecto de orden de bases reguladora del marco en el que se debe desarrollar la actividad ejecutiva encaminada a la concesión de subvenciones para el desarrollo rural (Dictamen 197/2007, de 3 de diciembre). Entre otras consideraciones, sostiene el órgano de consulta de la Comunidad Autónoma que el artículo 115 del Estatuto de Autonomía (relativo a la competencia de la comunidad autónoma para la gestión de los fondos europeos) puede interpretarse en clave competencial, de forma que habilita al gobierno de la comunidad autónoma para ejercer la actividad de fomento, mediante la formulación de las bases y la aprobación de las convocatorias correspondientes según el origen de los fondos. Por otro lado, el Consejo Consultivo entiende que se trata, además, de una materia que se puede englobar dentro del ámbito de competencia del gobierno de las Illes Balears para la ordenación y la planificación de la actividad económica general en el ámbito autonómico. Tres consejeros del Consejo Consultivo presentaron un voto particular, manifestando su discrepancia a tales argumentos; en primer lugar porque no coinciden en la interpretación del artículo 115 del Estatuto fijada en el Dictamen (afirman que la referencia a la comunidad autónoma incluye necesariamente a los consejos insulares, que forman parte del sistema institucional autonómico). En segundo lugar, discrepan de una interpretación amplia del título competencial incluido en el artículo 31.6 del Estatuto e invocan la doctrina del Tribunal Constitucional que resuelve los supuestos de concurrencia entre competencias autonómicas específicas y una genérica competencia estatal, en materia de ordenación general de la economía (STC 45/2001). Los consellers discrepantes concluyen que «la interpretación expansiva del artículo 31.6 del EAIB que se propugna en el Dictamen no se adecua al marco institucional y competencial que el Estatuto ha diseñado para las relaciones entre la Comunidad Autónoma y los consejos insulares».

rias hasta el momento concluidas. Conviene, en este punto, acotar la intervención de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears en un ámbito que, *a priori*, queda fuera de la competencia autonómica. El Estado autonómico es un Estado complejo, en el que se reconoce a las entidades territoriales la legitimidad para que puedan acceder a su autogobierno (artículo 143.1 *in fine* de la Constitución española) y puedan ejercerlo a través de las instituciones autónomas propias incluidas en sus Estatutos de Autonomía (artículo 147.2.c] de la CE), cuya organización corresponde a las propias Comunidades Autónomas (artículo 148.1.1ª de la CE), y en cuyo ámbito no se incluye el poder judicial. La Constitución afirma el carácter unitario del poder judicial (art. 117. 5 CE) y faculta al Estado a ejercer la competencia exclusiva sobre la Administración de Justicia (art. 149.1.5ª de la CE). La interpretación conjunta de estos dos preceptos ha generado una visión una visión del poder judicial como una institución general y uniforme del Estado, ajena a las particularidades de los diferentes territorios que lo conforman. En definitiva, y en base a tales consideraciones, el poder judicial es concebido como una esfera de poder que, *a priori*, queda excluida de la distribución competencial. No obstante, desde un primer momento, los Estatutos de Autonomía contemplaron una cierta participación de las administraciones autonómicas en materia de Justicia. Esta opción se vio confirmada con la aprobación de la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1985 (y sus posteriores modificaciones) que, en efecto, reconoció las particularidades del Poder Judicial en el ámbito autonómico. Finalmente, el Tribunal Constitucional admitió que las previsiones constitucionales sobre la Administración de Justicia no son incompatibles con la asunción de determinadas competencias de la materia por parte de las autonomías. Conforme a esta tendencia, con la aprobación del nuevo texto estatutario se ha retomado en las Illes Balears un debate político-jurídico sobre la viabilidad de una mayor participación de la comunidad autónoma en el ámbito de la Administración de Justicia.

El aspecto más novedoso del Estatuto en este punto es la creación del Consejo de Justicia de las Illes Balears, conforme a lo que disponga la Ley Orgánica del Poder Judicial (art. 96 EAIB). Esta previsión, que también ha sido incluida en el resto de reformas estatutarias culminadas, ha contado durante la legislatura que acaba de concluir con el apoyo del gobierno de la Nación. Paralelamente al debate estatutario sobre los Consejos Territoriales de Justicia, el Consejo de Ministros presentó ante las Cortes Generales un proyecto de ley de reforma de la LOPJ en materia de organización territorial de la justicia, en el que se introducía los «Consejos de Justicia como órganos colegiados que permitan la desconcentración de funciones en el gobierno del Poder Judicial», tal y como destacaba la Exposición de Motivos que acompañaba al proyecto gubernamental. La creación efectiva de los Consejos Territoriales de Justicia parte de un importante condicionante: el principio de unidad del gobierno judicial, que se desprende del artículo 122.2 de la CE. Pero cuenta, igualmente, con un destacado argumento a favor, formulado a nivel jurisprudencial por el Tribunal Constitucional. El Alto Tribunal, en relación a la configuración constitucional del poder judicial, admitió un cierto margen para que el legislador pueda delimitar los elementos esenciales del gobierno y la organización del poder judicial. Este núcleo principal quedaría en manos del Consejo General, mientras que los otros ámbitos facultativos sobre el mismo podrían ser asumidos por el Gobierno o, en su caso, por las comunidades

autónomas que hayan asumido competencias en esta materia (STC 108/1986, de 29 de julio). Por consiguiente, a partir de los límites constitucionales descritos por el Tribunal Constitucional, se puede aceptar el pleno acomodo constitucional del Consejo de Justicia de las Illes Balears, dentro de los siguientes parámetros. En primer lugar, la institución requiere de una concreta habilitación legislativa, a través de la reforma de la LOPJ, que efectivamente delimite los aspectos básicos que podrán ser objeto de desarrollo en el ámbito autonómico. En segundo lugar, y en cuanto en su concreta naturaleza jurídica, se trata de un órgano claramente subordinado al Consejo General del Poder Judicial; y así debe quedar reflejado en la previsión de los correspondientes recursos y el establecimiento claro de relaciones entre ambas instituciones. En tercer lugar, en cuanto al elemento funcional que puede asumir el Consejo de Justicia, éste vendrá determinado por la propia LOPJ y, en todo caso, abarcará aquellas funciones que actualmente ejerce el Consejo General que puedan ser objeto de una desconcentración. Insistimos, pues, en que el único condicionante para que la propuesta estatutaria pueda desplegar todos sus efectos pasa por contar con la cobertura legal necesaria que, convalide, la norma que ha sido aprobada en el ámbito autonómico en materia de Administración de Justicia.

Otras modificaciones estatutarias. Cuestiones pendientes

Existen otras y destacadas innovaciones en el nuevo texto del Estatuto tras la aprobación de la LO 1/2007, de 28 de febrero. En el título I, que proclama las Disposiciones generales, destacan, entre otras, las siguientes previsiones: la referencia a la nacionalidad histórica, con efectos más simbólicos y testimoniales que estrictamente jurídicos (artículo 1 EAIB); el reconocimiento de la insularidad como elemento diferencial y merecedor de protección especial (artículo 2 EAIB), el reconocimiento formal de la condición política de los isleños (artículo 9 EAIB). En el plano estrictamente orgánico, el Estatuto potencia (al menos formalmente) la acción exterior y las relaciones con la Unión Europea (título VII); modifica ampliamente el régimen de financiación de la Comunidad Autónoma; y dispone una mayor rigidez en el proceso de reforma del propio Estatuto, al exigir una mayoría cualificada en el Parlamento (dos tercios de los diputados, frente a la mayoría absoluta exigida en la anterior versión del Estatuto), con el objeto de asegurar un mayor consenso en el proceso de revisión de la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma. Todas estas previsiones contribuyen, sin duda, a acomodar el Estatuto a un nuevo modelo de relación entre el Estado y la Comunidad Autónoma y, a su vez, permiten potenciar el autogobierno del territorio balear. No obstante, se aprecian algunas carencias en la reforma estatutaria. En particular, no se ha abordado de forma completa una cuestión trascendente y extraordinariamente compleja en la Comunidad Autónoma de las Illes Balears: nos referimos a la composición del Parlamento y al régimen electoral. La modificación más significativa en materia electoral es la inclusión en el articulado estatutario del número de las circunscripciones electorales (señalando el artículo 41.3 del EAIB que son las islas de Mallorca, Menorca, Ibiza y Formentera), con lo cual se da una mayor estabilidad a esta cuestión y se sustrae de la potestad del legislador. No se hace referencia al número de diputados que se eligen en cada circunscripción (principal caballo de

batalla durante el origen del proceso autonómico balear). Finalmente, tampoco se establece previsión alguna respecto a la denominada «barrera legal», que tantas tensiones políticas ha desatado en nuestra Comunidad Autónoma, no tanto por los cambios producidos (en 1995 se amplió del 3% al 5%), sino por la forma en que fraguaron tales variaciones, pocos meses antes de unas elecciones autonómicas.

Las elecciones autonómicas. La vuelta al gobierno del centro izquierda

Las elecciones autonómicas del mes de mayo de 2007 significaron para la política balear un cambio en el ejecutivo de la comunidad autónoma, materializado a través de un pacto de gobierno suscrito por cinco formaciones políticas. El acuerdo alcanzado desbancó del Consolat al partido más votado que, en esta ocasión, no logró la mayoría absoluta de votos. Se trata, por lo demás, de las primeras elecciones en la que los ciudadanos de las Illes Balears eligen en tres listas separadas (comunidad autónoma, consejo insular y ayuntamiento) a sus representantes en cada una de las tres instituciones. También resulta significativo que se trata de un proceso electoral en el que las formaciones políticas presentan listas paritarias, conforme a lo prescrito en la reciente LO 3/2007, de 22 de marzo, con el objetivo de asegurar una representación suficientemente significativa de ambos sexos en órganos y cargos de representación. Con posterioridad, el PSOE toma la decisión de seguir este modelo en las instituciones en las que finalmente consigue gobernar.

Los elementos claves que propiciaron el cambio de mayorías parlamentarias fueron varios. Por un lado, destaca la dinámica de una campaña electoral de baja intensidad por parte de los partidos de izquierda y con la corrupción (caso Andratx) como telón de fondo. Respecto a los resultados electorales, conviene destacar que, como suele suceder en estos casos, pesaron más las equivocaciones del partido hasta entonces en el poder que los aciertos de la oposición. La circunscripción de Eivissa fue nuevamente decisiva para dirimir la disputa por la mayoría absoluta entre el Partido Popular (que en la isla pitiusa pagó en las urnas la impopular imposición de las grandes autopistas) y el resto de partidos de centro izquierda. Con una participación de un 60,14%, los resultados de la votación fueron los siguientes: PP obtiene 28 diputados; PSIB-PSOE obtiene 16 diputados; PSOE-Eivissa pel canvi obtiene 6 diputados; BLOC per Mallorca obtiene 4 diputados; UM obtiene 3 diputados; Partit Socialista de Menorca-Entesa nacionalista i els Verds de Menorca obtiene 1 diputado; Agrupació independent popular de Formentera obtiene 1 diputado.

La pérdida de la mayoría absoluta del Partido Popular en las elecciones de 27 de mayo hacía prácticamente imposible a la formación liderada por Matas formar un nuevo gobierno; su única esperanza era la negociación con Unió Mallorquina, con la que el Partido Popular había mantenido un duro enfrentamiento durante la campaña electoral. De hecho, Matas apenas se esforzó en llegar a un acuerdo con el partido de María Antonia Munar. Y justo en el momento en que Unió Mallorquina rechazó el pacto con los populares Jaume Matas anuncia su retirada de la política. Aunque en un primer momento la estrategia ideada por la Ejecutiva nacional del Partido pretendía que Matas mantuviera formalmente la presidencia, el cabeza de lista, desatendiendo aquellas indicaciones, presentó la dimisión como presidente regional del Partido Popular y se marchó a los Estados Unidos.

Finalmente, a la vista de los resultados de los comicios, el líder del Partido Socialista, Francesc Antich, asumió la responsabilidad de iniciar contactos políticos con el resto de formaciones políticas con el objetivo de liderar un gobierno de mayoría socialista, con la premisa que el acuerdo incluyera no sólo el Gobierno, sino también los consejos insulares y el Ayuntamiento de Palma. En esta ocasión, la dinámica del acuerdo fue diferente a la seguida en 1999, pues el PSOE negoció por separado con Unió Mallorquina y con los partidos del BLOC (que agrupaba a tres formaciones de ámbito de la izquierda nacionalista, que tras sufrir una grave desgaste en las elecciones más recientes se presentaron en bloque a las elecciones insulares y autonómicas). Las negociaciones políticas no estuvieron exentas de polémica; especialmente tensa fue la distribución de consejerías, en la que el BLOC no consiguió su pretensión de controlar la consejería de Educación, que quedó en manos del PSOE. No obstante, finalmente se alcanzó el acuerdo de gobierno que habría de permitir la investidura del socialista Antich como presidente de la Comunidad Autónoma y que también dejó en manos socialistas los consejos insulares y el consistorio de Palma. El acuerdo de gobierno de centro izquierda significó un duro revés para las aspiraciones de los populares de mantener el gobierno de la comunidad autónoma. Aquel pacto fue duramente criticado por el Partido Popular que, siendo el más votado, se quedaba fuera de todas las instituciones. Se generó una ofensiva más amplia, con la que se puso en entredicho la legitimidad del pacto de centro izquierda en Baleares. Desde las filas del Partido Popular, su líder nacional llegó incluso a anunciar que consideraba una prioridad política cambiar la legislación electoral para evitar, precisamente, la situación vivida en la comunidad autónoma y asegurar que el partido más votado fuera el que finalmente asumiera la responsabilidad de gobernar. No obstante parece que una modificación del régimen electoral de este nivel presenta graves inconvenientes, especialmente por su falta de acomodo constitucional. Cabe valorar el anuncio del Partido Popular, más bien, como una propuesta inconsistente y de gran calado partidista, que no parece responder a una necesidad real y que no cuenta con un apoyo mayoritario de las fuerzas políticas.

Tras la formación del nuevo gobierno, se vislumbran los primeros problemas de un acuerdo político en el que se pretende conciliar la solidez y estabilidad de un proyecto de futuro con las particularidades de los múltiples partidos que lo apoyan. La primera gran decisión polémica del gobierno balear fue continuar el proyecto de la construcción del Hospital de Son Espases. Parte de la campaña electoral se centró en las críticas de las diversas formaciones políticas (entre ellas, y con especial dureza, las del PSOE), junto con otras organizaciones cívicas y ecologistas, contra la decisión del PP de construir el centro hospitalario en un solar emblemático de Mallorca. No obstante, pese a una cierta indecisión en un primer momento, el presidente del gobierno anunció a principios de octubre «la decisión más difícil» de su carrera política de continuar con el proyecto de Son Espases; manifestado claramente que se trataba de una decisión propia, pues contaba con la oposición del BLOC y de parte del grupo parlamentario socialista. A partir de entonces han surgido nuevas tensiones por distintas cuestiones (la imputación de la portavoz del Gobierno balear en varias causas penales; la elaboración de los primeros presupuestos, debido a las dificultades para ajustar las partidas; la negociación presupuestaria con el Gobierno de la nación para el despliegue de las previsiones contenidas en el nuevo texto del Estatuto; o el tema de las ayudas a los libros de los

escolares, en la que el gobierno mantuvo abiertas varias alternativas que, finalmente, no lograron culminar de forma satisfactoria). Las últimas discrepancias en el Ejecutivo de Antich se han evidenciado durante el mes de diciembre en la falta de acuerdo inicial para aprobar el proyecto de ley de medias urgentes de protección territorial, en gran medida motivado por el enfrentamiento, en este punto, entre las posiciones del BLOC per Mallorca y Unió Mallorquina.

Ofensiva de la Justicia contra la corrupción

Con el precedente de la operación Voramar, desatada a finales de 2006, contra una supuesta trama de corrupción urbanística en Andratx, en el plano judicial, en el año 2007 la Judicatura, la Fiscalía, el Cuerpo Nacional de la Policía, la Guardia Civil y la Agencia Tributaria actuaron con contundencia en diversos casos de corrupción. La ofensiva se desató en relación a diversas tramas de corrupción política, empresarial y financiera, con el telón de fondo de la frenética actividad urbanística de las Islas. A finales de abril de 2007 se inició la operación Relámpago contra uno de los más importantes bufetes de abogados de Mallorca; las investigaciones giran en torno a una supuesta trama de blanqueo de dinero negro, fraudes fiscales y presuntas estafas inmobiliarias. También aparece una sombra de corrupción en el plano estrictamente político a partir de la investigación por parte de la fiscalía desde hace unos meses de unos presuntos sobornos en el proyecto urbanístico Eivissa Centre, en los que aparecen implicados miembros del Partido Socialista. En octubre empezaron también las declaraciones del sumario abierto en el año 2006 sobre presuntas irregularidades en la concesión de subvenciones del anterior Consell de Mallorca, gestionadas por el PP y Unió Mallorquina. Se están investigando, además, diversas operaciones lucrativas, como el concurso de Can Domenge y el polígono industrial de Son Oms, en la que están imputados miembros de Unió Mallorquina. A nivel municipal, un edil del Ayuntamiento de Lluçmajor dimitió, al tiempo que la fiscalía reclama para él y para el actual alcalde del municipio penas de prisión por un supuesto entramado de desvío de fondos públicos.

Las relaciones de la Comunidad Autónoma con el Estado

La coincidencia en los partidos de los gobiernos autonómico y central (circunstancia bastante excepcional en los veinticinco años de autonomía balear) en la segunda mitad del año se ha traducido en una rebaja de la tensión política entre la Comunidad Autónoma y el Estado. Esta situación se manifiesta, no sólo en el reducido nivel de conflictividad a nivel institucional, sino también en el tono dialéctico del Gobierno balear en estos últimos meses en sus referencias a las relaciones con el Estado. A título de ejemplo, conviene destacar importantes acuerdos de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de las Illes Balears que manifiestan la solución de las discrepancias que en su día se suscitaron en relación a algunas disposiciones tanto de la Ley de Medidas Tributarias y Económico-administrativas (con la salvedad del artículo 14.1, sobre el que no se llegó a un acuerdo) o de la Ley contra la Contaminación Acústica de las Illes Balears.

Pese a todo, se sigue insistiendo en la necesidad de establecer mecanismos de colaboración entre la comunidad autónoma y el Estado. En el mes de mayo se hace público el fallo del Tribunal Constitucional al recurso interpuesto por el presidente del Gobierno contra determinados preceptos de la Ley balear 6/1999, de 3 de abril, de las Directrices de Ordenación Territorial de las Illes Balears (STC 46/2007, de 1 de marzo). El fallo de la Sentencia tiene importantes repercusiones en orden a la delimitación de las competencias sobre aeropuertos, ordenación del territorio y dominio público marítimo-terrestre. El Alto Tribunal recrimina al Ejecutivo balear que, a la hora de disponer las Directrices de Ordenación Territorial, no creara mecanismos de cooperación y concertación con el Gobierno de la Nación con el fin de compatibilizar los planes y proyectos del Estado con la ordenación del territorio balear. Según el fallo del Tribunal, el precepto impugnado «obvia la obligación que pesa sobre los titulares de las competencias que concurren de tratar de armonizarlas mediante los diversos instrumentos de colaboración y cooperación basados en la voluntariedad y el mutuo acuerdo, a fin de lograr que los proyectos estatales relativos a los aeropuertos de interés general se ajusten a las determinaciones territoriales y que, a la vez, éstas no impidan u obstaculicen la ejecución de los citados proyectos».

Durante el año 2007 ha continuado el proceso de transferencia de competencias del Estado a la Comunidad Autónoma de las Illes Balears. Destaca en este punto el traspaso a la Comunidad balear de las funciones y servicios de la Seguridad Social en materia de asistencia y servicios sociales encomendados al Instituto Social de la Marina. Este acuerdo se adopta de conformidad a lo establecido en los artículos 32.11, 36.2 y la DT1ª del Estatuto, y la efectividad del traspaso se produce con fecha 1 de enero de 2008. Paralelamente, en el pasado año se siguió negociando el traspaso de competencias en materia de Administración de Justicia, con el objetivo de alinear a la Comunidad balear con el resto de comunidades autónomas que ya han asumido las transferencias en este ámbito. Sin embargo, finalmente no prosperaron tales negociaciones, pese al intenso trabajo realizado en las reuniones bilaterales entre las dos administraciones, por falta de acuerdo sobre el emplazamiento del nuevo juzgado de Ibiza y en los medios económicos consignados para la transferencia.

Por último, en el capítulo de relaciones con el Estado, destaca el esfuerzo de la Comunidad balear por llegar a acuerdos concretos que permitan la concreción de las previsiones estatutarias en materia de financiación autonómica. En esta línea se sitúa la creación, mediante Decreto del Gobierno, de la Comisión Interdepartamental de Inversiones Estatutarias del Estado a la Comunidad Autónoma. Esta Comisión se configura como un órgano de asesoramiento y apoyo a la representación de las Illes Balears en la Comisión Mixta de Economía y Hacienda, en cuanto a formulación de propuestas, coordinación y seguimiento de las inversiones del Estado en la Comunidad Autónoma. Las nuevas inversiones negociadas al amparo del Estatuto han de sustentar las grandes actuaciones que ha anunciado el Gobierno balear –reconversiones en la Playa de Palma, mayores inversiones en educación, la potenciación del transporte público y la protección territorial mediante la compra de fincas–. El desarrollo de la política económica del Estatuto resulta, pues, fundamental para las Illes Balears, más aún en medio de una crisis de confianza financiera internacional, que está generando una desaceleración

en el ámbito de la economía. Esta desconfianza afecta de lleno al sector inmobiliario y en Baleares ya se están notando los primeros síntomas. Previsiblemente, las Illes Balears, por la carestía de un suelo limitado, será uno de los territorios del Estado más afectados por la recesión económica.

Actividad legislativa

La celebración de las elecciones autonómicas ha marcado la actividad de la Comunidad Autónoma en 2007, lo que se ha traducido en una ralentización de las iniciativas normativas y gubernamentales. En los primeros meses del año culminaron algunas propuestas iniciadas con el mandato de Jaume Matas, que seguían la línea del gobierno popular en aspectos como el medio ambiente, la regulación de entidades corporativas o la reforma de la función pública. La consecución del complejo acuerdo de gobierno tras la celebración de los comicios autonómicos ha tenido su reflejo en la escasez de novedades legislativas en este último período, que en pura lógica parlamentaria no han podido culminar en los escasos meses de mayoría del centro izquierda en el Parlamento. En el año 2007 se han aprobado un total de seis leyes y, como principal novedad en el ámbito autonómico balear, un decreto-ley convalidado por el Parlamento. Dos de estas normas tienen carácter financiero-presupuestario: la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para el año 2008 y la Ley de Medidas Tributarias y Económico-Administrativas, aprobadas conjuntamente el 27 de diciembre de 2008.

La primera norma aprobada en 2007 viene a continuar la política seguida por el Gobierno popular de regular cuestiones sobre el medio ambiente. La Ley 1/2007, de 16 de marzo de 2007, contra la contaminación acústica de las Illes Balears tiene su origen en un proyecto de ley del Gobierno presidido por Jaume Matas. Esta propuesta normativa se presenta con la intención de cumplir con las disposiciones normativas relativas a la contaminación acústica (establecidas en la Directiva 2002/49), y dentro de los parámetros fijados por la normativa básica del Estado contenida en la Ley 37/2003, de 17 de noviembre. Se pretende que, a partir de los principios básicos establecidos, la norma autonómica dé respuesta, dentro del ámbito propio de la comunidad autónoma, a uno de los principales problemas medioambientales de los últimos tiempos, como es el tema de la contaminación acústica. Durante los debates parlamentarios de esta norma se presentó una enmienda a la totalidad de devolución por parte del Grupo Parlamentario de Izquierda Unida i Els Verds. A su entender, el proyecto normativo era innecesario pero, sobre todo, se trataba de una disposición ambigua y más permisiva que la ley estatal.

El Parlamento aprueba en el mismo mes de marzo dos leyes organizativas de la función pública propia. En primer lugar, se aprueba la Ley 2/2007, de 16 de marzo, de cuerpos y escalas de la Administración de la Comunidad Autónoma de les Illes Balears, que también tiene su origen en un proyecto de ley del Gobierno presidido por Matas. Esta norma se ocupa de la ordenación de los cuerpos y escalas en que se agrupa el personal funcionario al servicio de la comunidad autónoma y de las entidades autónomas que dependen de ella, a excepción del personal funcionario docente y del personal estatutario al servicio de la sanidad pública autonómica, que se rige por una normativa específica. La ley regula los cuerpos y las

escalas ya existentes, crea las escalas que resultan necesarias para una mejor organización de la función pública autonómica, determina su denominación y el nivel de titulación exigido para el ingreso en cada uno de los cuerpos y las escalas y define las funciones que le corresponden. Unas semanas más tarde se aprueba la Ley 3/2007, de 27 de marzo, de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears. El proyecto de ley se presenta con la intención de incorporar la normativa que se ha consolidado en la materia en la Comunidad Autónoma. En concreto, la ley tiene como objetivos principales la profesionalización de los empleados públicos, la modernización de la administración pública y la mejora de la calidad del servicio público. La tramitación de esta norma ha venido condicionada por la normativa básica estatal sobre la función pública que se estaba debatiendo por las Cortes Generales, y que finalmente se aprobó mediante la Ley 7/2007, de 12 de abril, que regula el Estatuto Básico del Empleado Público. Durante la tramitación de la Ley autonómica los sindicatos reprocharon a los representantes políticos que no hubieran contado suficientemente con ellos en la negociación de la misma.

La última norma aprobada durante el mandato de Jaume Matas es la Ley 4/2007, de 28 de marzo, de creación del Colegio Oficial de Dietistas y Nutricionistas de las Illes Balears y sigue la línea iniciada, el pasado año, de creación de colegios profesionales. Esta iniciativa se vincula a la Ley 10/1998, de 14 de diciembre, de Colegios Profesionales de las Illes Balears, la cual prevé que los Colegios han de crearse mediante ley. Conforme a las previsiones de esta disposición, la Asociación de Dietistas y Nutricionistas de las Illes Balears llevó a cabo la iniciativa para constituir este colegio profesional. Durante la tramitación parlamentaria de la disposición legislativa se mejoraron sustancialmente las previsiones originarias del proyecto normativo en cuanto a la territorialidad de la Ley. En concreto, se dispuso la necesidad de crear Delegaciones en Menorca, Ibiza y Formentera cuando los asociados de estas Islas así lo soliciten; por otro lado, en esta misma línea, se dispone que en la Comisión Gestora estén representados profesionales de todas las Islas.

Sin duda, la principal norma con fuerza de ley aprobada durante el año 2007 en el comunidad autónoma fue el Decreto-Ley 1/2007, de 23 de noviembre, convalidado por acuerdo del Parlamento balear. Destacamos su importancia tanto por la forma (es el primer decreto-ley dictado por el Gobierno balear al amparo del art. 49 del texto del Estatuto aprobado por la LO 1/2007, de 28 de marzo); y también por el contenido de la norma, que afecta a la protección de espacios de especial valor ambiental para las Illes Balears. No en vano, en los últimos años, las Baleares han vivido la mayor expansión poblacional de toda su historia, junto con un récord sin precedentes en la cifra de viviendas construidas en todos los tiempos, todo ello agravado por la particularidad de los límites territoriales del archipiélago, que ha acentuado los frágiles equilibrios sociales y territoriales de la comunidad autónoma. Tampoco podemos olvidar que durante toda la anterior legislatura la protección (y/o desprotección) del territorio ha marcado la agenda de los representantes políticos en el Parlamento y en los diferentes consejos insulares.

La norma responde a una línea política prioritaria fijada en el acuerdo definitivo de gobierno entre los partidos de centro izquierda, que se propone conjugar un desarrollo sostenible de las Illes Balears y la protección de su territorio. El

Decreto-Ley aprobado por el Ejecutivo balear supone la paralización de cualquier tipo de actividad urbanística sobre las zonas protegidas, hasta que la futura ley de medidas urgentes fije su protección definitiva. En la mayor parte de casos, los terrenos quedarán protegidos como Área Natura de Especial Interés o como Área Rural de Interés Paisajístico. En cualquier caso, el Decreto-Ley supone la paralización de la posibilidad de urbanizar diversas zonas de las Illes, además de dejar en suspenso los proyectos de Ses Feixes (Eivissa) y de Ses Fontanelles (Mallorca). En relación a este último caso, la suspensión será efectiva hasta que se apruebe el plan de reconversión de la Playa de Palma, que establecerá el destino final de esta zona, sobre el que pesa el conocido proyecto de un gran centro comercial y de ocio, y que necesariamente deberá garantizar la preservación y el mantenimiento de la zona húmeda. La ausencia más destacada, por lo polémica, del planeamiento territorial es la finca de Son Espases; la particular necesidad hospitalaria ha motivado que se solicite la ampliación de usos sanitarios para dos áreas correspondientes a esta zona.

El Decreto-Ley supone, sin duda, una importante iniciativa para salvaguardar la riqueza medioambiental y la belleza paisajística de las Illes Balears. Implica, sobre todo, paralizar el desenfadado desarrollo urbanístico en determinadas zonas de especial valor en un territorio, además, limitado. Pero, sin duda, las moratorias y sus propuestas de protección presentan algunas ausencias que ya han sido señaladas por las entidades cívicas y organizaciones ecologistas. En cualquier caso, y con independencia de las insuficiencias que contiene, constituye un primer paso —que prepara el camino para la anunciada Ley de medidas urgentes de protección territorial— para proteger algunas de las zonas más emblemáticas del archipiélago.

Actividad reglamentaria

En cuanto a los decretos del Gobierno balear, éstos llegaron en su conjunto a 148. Sin embargo, la cifra no refleja una producción de novedades normativas, pues la mayoría de ellos tienen un contenido de carácter organizativo de la estructura del Ejecutivo autonómico, a partir de la constitución del nuevo gobierno tras las elecciones al Parlamento balear. Así, existe una amplísima relación de decretos que modifican la estructura administrativa autonómica, de cese y de nombramiento de diversos cargos y de alteración de la participación en los órganos de múltiples empresas, sociedades públicas, fundaciones y otras entidades en las que interviene. Sin embargo, conviene destacar algunas esferas de actuación reglamentaria por parte del Ejecutivo balear.

Uno de los ámbitos en los que se ha producido una mayor actividad normativa es en materia de protección del territorio y del medio ambiente. Destacamos, el Decreto 19/2007, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de Recursos Naturales de la Serra de Tramuntana. Mediante esta norma, y en cumplimiento de lo dispuesto por la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, y por la Ley 5/2005, de 26 de mayo, para la Conservación de los Espacios de Relevancia Ambiental, se ha aprobado el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Serra de Tramuntana que figura como Anexo en este mismo Decreto. En la misma línea de protección medioambiental se dicta el Decreto 125/2007, de 5 de octu-

bre, por el que se disponen normas sobre el uso del fuego y se regula el ejercicio de determinadas actividades susceptibles de incrementar el riesgo forestal.

El ámbito de las relaciones exteriores y, en particular, con la Unión Europea también ha generado actividad normativa del Gobierno. Destacamos en este punto, el Decreto 143/2007, de 14 de diciembre, por el que se crea el Consejo Asesor de las Illes Balears para la Euroregión, que se articula como órgano asesor, consultivo y de propuesta, de las políticas y las actuaciones que se lleven a cabo en el ámbito de la Euroregión desde el Gobierno de las Illes Balears. La finalidad de ello es promover e impulsar la participación, la coordinación y la información de las entidades implicadas en la Euroregión. También merece destacarse el Decreto 135/2007, de 31 de octubre, por el que se modifica el Decreto 82/2001, de 15 de junio, por el que se crea la Sociedad Anónima Servicios de Información Territorial de las Illes Balears (SITIB, S.A.), cuyo objeto social es la elaboración de productos cartográficos; concretamente, se le añade una Disposición Adicional con el propósito de adecuar la mentada norma a lo dispuesto en la Directiva 2007/2/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de marzo de 2007, por la que se establece una infraestructura de información espacial en la Comunidad Europea. Esta Directiva implica un esfuerzo por parte del Gobierno de disponer de los datos espaciales necesarios para el desarrollo de las diferentes políticas que se hayan de llevar a cabo, así como de garantizar la interoperabilidad de estos datos con las diferentes administraciones. Con el fin de regular las inversiones de fondos europeos en el ámbito de la Comunidad Autónoma se dictó el Decreto 65/2007, de 25 de mayo, de constitución, organización y funcionamiento del Organismo Pagador de los gastos del Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA), destinado a financiar las medidas de mercado, entre otras; y del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), destinado a financiar los programas de desarrollo rural en la Comunidad Autónoma de las Illes Balears.

El Gobierno también ha dispuesto una serie de medidas reguladoras en el ámbito sanitario. Aquí destacamos el Decreto 58/2007, de 27 de abril, por el que se desarrolla la Ley de Voluntades Anticipadas y del Registro de Voluntades Anticipadas de las Illes Balears. En esta disposición se regula, concretamente, la organización y el funcionamiento del Registro en el que se han de inscribir el otorgamiento, la modificación, la sustitución y la revocación del documento de voluntades anticipadas. Igualmente resulta de interés el Decreto 124/2007, de 5 de octubre, de creación de la Red Autonómica de Coordinación de Transplantes de las Illes Balears. La norma tiene por objeto la creación de la Red así como la regulación de la estructura organizativa y el marco de relaciones de los diferentes agentes que intervienen en el proceso de donación-transplante de órganos y tejidos. Y en el plano funcional se dictó el Decreto 132/2007, de 19 de octubre, por el que se modifica el Decreto 14/2002, de 1 de febrero, sobre ordenación de las competencias en materia de sanidad y servicios de salud. Mediante este Decreto se suprime el artículo 5 bis del Decreto 14/2002. Esta modificación deriva de otra reforma que sufrió ya en el año 2006 el Decreto 14/2002. La puesta en funcionamiento de esta norma ha venido a demostrar que la estructura descentralizada de la organización sanitaria ubicada en Menorca e Ibiza es adecuada para el funcionamiento normal de las dependencias de la Consejería de Salud y Consumo de estas Islas. De esta manera, la figura de un coordinador es innecesaria.

En materia de turismo el Gobierno dictó el Decreto 4/2007, de 2 de febrero, por el cual se regula el procedimiento que debe seguir la Comunidad Autónoma de las Illes Balears para la tramitación de quejas de usuarios de servicios turísticos. En efecto, la Ley 2/1999, de 24 de marzo, General Turística de las Islas Baleares, reconoce el derecho a formular quejas por parte de los usuarios de servicios turísticos. Por el presente Decreto se desarrolla este derecho, regulando básicamente la tramitación de las quejas (idioma, plazos, competencia, etc.). En un tema igualmente sensible como el de la vivienda el Ejecutivo balear aprobó el Decreto 20/2007, de 23 de marzo, por el que se modifica el Decreto 145/1997, de 21 de noviembre, relativo las condiciones de dimensionamiento, de higiene y de instalaciones para el diseño y la habitabilidad de viviendas, así como la expedición de cédulas de habitabilidad. A través de esta disposición se modifican varias disposiciones que inciden en cuestiones propias de las viviendas como, por ejemplo, las condiciones de iluminación y de ventilación, de los ascensores, de las escaleras, de seguridad, de los servicios mínimos y preceptivos, y de los aparcamientos, todas ellas encaminadas a aumentar la habitabilidad de aquéllas.

Conflictividad

El Pleno del Tribunal Constitucional, por providencia de 6 de noviembre de 2007, admite a trámite el recurso de inconstitucionalidad 7696-2007, promovido por el presidente del Gobierno de la Nación contra el artículo 14.1 de la Ley del Parlamento de las Illes Balears 25/2006, de 27 de diciembre, de Medidas Tributarias y Administrativas. Y se hace constar que por el presidente del Gobierno se ha invocado el artículo 161.2 de la Constitución, lo que produce la suspensión de la vigencia y aplicación del precepto impugnado desde la fecha de la interposición del recurso -1 de octubre de 2007-, para las partes del proceso. El artículo impugnado equipara los comercios ubicados en zonas turísticas con los hoteles, hostales y establecimientos análogos a la hora de permitir la instalación de máquinas expendedoras de tabaco. Por tanto, realiza una equiparación no prevista en la Ley de medidas sanitarias frente al tabaquismo y reguladora de la venta, el suministro, el consumo y la publicidad de los productos del tabaco, de 26 de diciembre de 2005. Esta Ley básica establece que los comercios no pueden tener máquinas expendedoras de tabaco en sus instalaciones, ya que no se puede fumar en las mismas. En consecuencia, el Gobierno de la Nación entiende que el precepto autonómico contraviene los mandatos de la Ley estatal en cuanto a la prohibición de fumar y la ubicación de las máquinas expendedoras de tabaco. El recurso se interpone al no haberse llegado a un acuerdo en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de las Illes Balears, convocada para solventar las divergencias surgidas respecto a los artículos 14.1 y 22, y la disposición adicional decimocuarta de la mencionada Ley de las Illes Balers. La Comisión llegó a una solución satisfactoria para evitar el recurso de inconstitucionalidad respecto del artículo 22 y la disposición adicional decimocuarta, pero no se pudo alcanzar un acuerdo que evitara la impugnación del artículo 14.1.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total diputados: 59

Presidenta: Maria Antònia Munar i Riutort

Composición por grupos parlamentarios:

Grupo Parlamentario Popular: 28

Grupo Parlamentario Socialista: 20

Grupo Parlamentario Bloc per Mallorca i PSM-Verds: 5

Grupo Parlamentario Unió Mallorquina: 3

Grupo Parlamentario Mixto: 3

Estructura del gobierno

Presidente: Francesc Antich i Oliver

Consejería de Presidencia: Albert Moragues Gomila

Consejería de Economía, Hacienda e Innovación: Carles Manera Erbina

Consejería de Turismo: Francesc Buils i Huguet

Consejería de Movilidad y Ordenación del Territorio: Gabriel Vicens Mir

Consejería de Educación y Cultura: Bàrbara Galmés Chicón

Consejería de Salud y Consumo: Vincenç Thomas Mulet

Consejería de Medio Ambiente: Miquel Àngel Grimalt Vert

Consejería de Asuntos Sociales, Promoción e Inmigración: Fina Santiago Rodríguez

Consejería de Vivienda y Obras Públicas: Jaume Carbonero Malberti

Consejería de Trabajo y Formación: Margarita Nájera Aranzábal

Consejería de Comercio, Industria y Energía: Francesca Vives i Amer

Consejería de Agricultura y Ganadería: Mercè Amer Riera

Consejería de Deportes y Juventud: Mateu Cañellas Martorell

Consejería de Interior: María Ángeles Leciñena Esteban

Tipo de gobierno

Tipo de gobierno por apoyo parlamentario: minoritario

Composición: De coalición (tripartito)

Partidos y número de diputados que lo apoyan: PSIB-PSOE: 16 diputados; PSOE-Evissa pel Canvi: 6 diputados; PSM-Entesa Nacionalista, Alternativa EU-EV-Esquerra Republicana: 4 diputados; Unió Mallorquina: 3 diputados; Partit Socialista de Menorca-Entesa Nacionalista i els Verds de Menorca: 1 diputado.

Iniciativas Legislativas

Proyectos de ley: 3

Proposiciones de ley: 3

Iniciativas de control

Interpelación: 16

Mociones: 10

Preguntas con respuesta escrita: 456

Preguntas con respuesta oral en Comisión: 105

Proposiciones no de ley: 73

Preguntas con respuesta oral en el Pleno: 144

Elección del presidente de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears

Investidura del presidente de las Illes Balears

Molt Hble. Sr. Francesc Antic i Oliver

Elección de Senador en representación de la Comunidad Autónoma

Sr. Pere Sampol i Mas

Designaciones

– Toma de conocimiento del nombramiento de la Sra. Joana Maria Socias Camacho como directora general de Relaciones con el Parlamento y de Coordinación normativa

– Pendiente de designación de una terna de tres juristas para proceder al nombramiento de magistrado de la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de las Illes Balears a petición del Consejo General del Poder Judicial

– Inicio del trámite para la presentación de candidaturas de magistrados para el Tribunal Constitucional a petición del presidente del Senado y cierre del expediente tras la comunicación de suspensión del plazo para cumplir con dicho trámite.

Declaraciones institucionales

– Declaración institucional con motivo de la celebración del día contra el cáncer de mama (10/10/2007).

– Declaración institucional del Parlament de les Illes Balears sobre el cambio climático (30/10/200).

– Declaración institucional con motivo del día universal de la infancia (20/11/2007).

– Declaración institucional con motivo del 25 de noviembre, día internacional para la eliminación de la violencia contra las mujeres (20/11/2007).

Actividad del Consejo Económico y Social y del Consejo Consultivo

Consejo Económico y Social

Dictámenes:

– 5/2007, relativo al sistema de indicadores para la Gestión Integrada de la Zona Costera (GIZC) de las Illes Balears.

– 4/2007, relativo a la modificación de la ley 10/2000, de 30 de noviembre, del Consejo Económico y social, y el Reglamento de organización y funcionamiento, aprobado por el Decreto 128/2001, de 9 de noviembre.

– 3/2007, relativo al Proyecto de decreto por el que se establecen los procedimientos de seguridad y el sistema de vigilancia frente a los accidentes con riesgo biológico en el ámbito sanitario de las Illes Balears.

– 2/2007, relativo al Proyecto de orden por el cual se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones en el marco del Programa de Desarrollo rural de las Illes Balears.

– 1/2007, sobre el Proyecto de decreto por el cual se regula la obtención y renovación del carné profesional de operador de maquinaria minera móvil.

Consejo Consultivo de les Illes Balears

En el año 2007 el Consejo Consultivo ha emitido un total de 213 Dictámenes. A nuestro entender son especialmente relevantes aquellos dictámenes que, al

amparo del nuevo texto estatutario, han abordado la novedosa cuestión de la potestad reglamentaria externa de los Consejos Insulares. El Consejo Consultivo analiza las consecuencias de esta atribución del Estatuto en relación a la actividad normativa de la Comunidad Autónoma, que como sujeto diferenciado de los entes insulares y dentro de los propios límites previstos en el Estatuto, se ha visto despojada de la potestad reglamentaria sobre las competencias propias de los Consejos Insulares.

– Dictamen núm. 91/2007, relativo al Proyecto de decreto por el que se despliega la ley 6/1997, de 8 de julio, de suelo rústico de las Illes Balears, en relación a las actividades vinculadas a la destinación y a la naturaleza de las fincas con el régimen de unidad de cultivo.

– Dictamen núm. 92/ 2007, relativo al Proyecto de decreto por el que se despliega la Ley 16/2006, de régimen jurídico de las licencias integradas de actividad de las Illes Balears en el ámbito agrícola y ganadero.

– Dictamen núm. 101/2007, relativo al Proyecto de decreto sobre las actividades secundarias de música, entretenimiento u ocio, desarrollo en terrazas, espacios, recintos o similares al aire libre.

– Dictamen núm. 104/ 2007, relativo al Proyecto de decreto por el cual se establecen los requisitos medioambientales que han de cumplir las explotaciones agrarias de las Illes Balears en materia de producción y gestión de residuos sólidos y purinos para la utilización agrícola.

– Dictamen núm. 197/2007, relativo al Proyecto de orden por la cual se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones en el marco del Programa de Desarrollo Rural.

Rasgos Generales

Año electoral con renovada mayoría del PP en el Gobierno regional y con triunfo, también, en las elecciones municipales, por número de Alcaldías obtenidas, si bien, como luego diré, la pérdida de la mayoría absoluta en el Ayuntamiento de Logroño ha supuesto la de la Alcaldía, tras el pacto de socialistas y regionalistas. Por lo demás, absoluta normalidad institucional, compatible con la tensión verbal de la vida política regional, el enfrentamiento político y jurídico con el Gobierno de la nación y la novedad, tras las elecciones, de tensiones y conflictos entre el Gobierno regional y el nuevo equipo de gobierno del Ayuntamiento de Logroño, en medio de llamadas a la imprescindible cooperación y diálogo institucionales.

El año comenzó con los ecos mediáticos en la prensa nacional de la III Conferencia de presidentes autonómicos, cuyos contenidos quedaron desplazados por asuntos colaterales (la pretensión de los pertenecientes al Partido Popular de incluir el tema del terrorismo en el orden del día y el asunto de las grabaciones del lapsus en que incurrió el presidente del Gobierno al referirse al atentado de Barajas como «accidente», corregido inmediatamente en su intervención oral). Las insinuaciones del presidente de Cantabria señalaron al presidente de La Rioja como sospechoso de las filtraciones a la prensa del citado lapsus, origen de unas declaraciones que «no fueron las más afortunadas, ni las más oportunas, mucho menos brillantes» como reconoció el Sr. Sanz Alonso en su comparecencia ante el Pleno del Parlamento de La Rioja, el 8 de febrero de 2007 (Diario de Sesiones Parlamento de La Rioja, P-D, núm. 63, pág. 3055), excusas ya hechas con anterioridad en declaraciones de prensa reiterando que no había sido el autor de la grabación de las palabras del presidente del Gobierno en dicha Conferencia. Lo cierto e importante es que la Conferencia, por su configuración y funcionamiento, no constituye, por el momento, un cauce institucional efectivo de encuentro y discusión política del Estado autonómico, razón por la que se constituyó un grupo de trabajo que debe elaborar su reglamento de funcionamiento, del que forma parte el Sr. Sanz Alonso, en representación de los Gobiernos del PP.

Los resultados de las *Elecciones regionales y locales* han confirmado la fuerza mayoritaria del PP en la región, así como en los Ayuntamientos aunque, como novedad, ha perdido la mayoría absoluta en la capital de la Comunidad Autónoma, Logroño. En efecto, en las elecciones al Parlamento de La Rioja, por cuarta vez consecutiva, el PP ha obtenido la mayoría de los votos, conservando los 17 escaños que ya tenía, repitiendo número de escaños el PSOE (14) y el PR (2), de acuerdo con la siguiente distribución de votos: PP, 83.037 votos (48,36%);

PSOE, 68.958 votos (40,16%); PR, 10.135 votos (5,9%) e IZQ (anagrama bajo el que se ha presentado IU y otras fuerzas), 5.214 votos (3,04%). La participación ha sido de 171.694 votantes, lo que representa un 74,41% del censo electoral. Estos datos, ponen de manifiesto la estabilidad del voto en la región respecto de las anteriores elecciones celebradas en el 2003, dado que el PP gobernante, apenas pierde 559 votos, si bien el PSOE sube 2.855 votos, cuya procedencia no es difícil atribuir, en partes iguales, a los menores votos obtenidos por el PR e IZQ (pese a que esta última formación ha aglutinado el voto de las fuerzas presentadas separadamente en el 2003). Debe recordarse que en el 2003, el PP obtuvo 48,43% de los votos; el PSOE, el 38,29%; el PR, el 6,84%; IU, el 2,71%; Los Verdes, el 1,63%).

El Parlamento se constituyó el 21 de junio de 2008. Fue elegido como presidente D. José Ignacio Ceniceros, que lo es por tercera vez; fueron designados los cargos institucionales de la Cámara, y quedaron constituidas las distintas Comisiones Permanentes. La investidura del Sr. Sanz Alonso, candidato del PP a la Presidencia del Gobierno se celebró el 26 de junio, resultando elegido, por cuarta vez, con el apoyo mayoritario del Grupo Popular (17 votos), los votos en contra del Grupo Socialista (14 votos) y la abstención del Grupo Mixto (2 votos). El candidato expuso como objetivo de su programa político de gobierno el «modelo integral de Comunidad de vanguardia» articulado en seis áreas que se entrelazan y complementan (desarrollo del marco institucional, con expresa mención a la reforma del Estatuto de autonomía; una Administración más cercana y fortalecimiento de la política local; la estrategia territorial; historia, identidad y cultura; una Comunidad más humana y con nuevos derechos sociales; una Rioja más próspera y confiada en el futuro). En el curso de su exposición el Sr. Sanz fue desgranando propuestas, leyes, planes y programas en los que concretar la acción del Gobierno, con una oferta final de diálogo y acuerdo con las fuerzas políticas y sociales, si bien no olvidó recordar los compromisos incumplidos del Gobierno central.

Este ofrecimiento fue acogido de manera diversa por los Grupos representados, tal como refleja el sentido de su voto. Los partidos de la oposición reclamaron, en el orden interno, una transformación del Parlamento, revitalizando la institución y dignificando la labor de los diputados, que ha dado sus frutos, pues en los primeros días de julio se produjo el acuerdo sobre el incremento del régimen retributivo de los diputados, cargos institucionales y grupos parlamentarios, si bien no se ha llegado, en modo alguno, a la total profesionalización de los diputados (salvo los cargos institucionales, pues sólo están liberados 3 diputados del Grupo Popular, 2 del Grupo Socialista y ninguno del Grupo Mixto). En aplicación de este acuerdo, al Grupo Popular le corresponden –por grupo y cargos institucionales 693.999 euros (una media de 40.764 por diputado, si bien con cargo a la cuantía global este Grupo ha decidido liberar a un cuarto diputado); al Grupo Socialista 530.000 euros (una media de 37.857 por diputado); y al Grupo Mixto 140.496 euros (una media de 70.248 por diputado). Debe tenerse en cuenta que, con posterioridad, las asignaciones individuales a los distintos cargos se han incrementado ligeramente, como consecuencia de la aprobación de la Ley 4/2007, de 17 de diciembre, de la que luego daré cuenta. En otro orden de cosas, ha sido nombrado senador autonómico el Sr. Carlos Cuevas, a la sazón, Secretario

regional de los Populares dejando así su función de Portavoz de su grupo en la Cámara autonómica.

El Gobierno formado presenta, como principal novedad, la creación de una nueva Consejería (Industria, Innovación y Empleo), sumando en total diez Consejerías. La nueva ha exigido una reordenación de las existentes, incluido el cambio parcial de la denominación, en los términos que luego se da cuenta al reseñar la actividad reglamentaria organizativa. Existe continuidad en los responsables de las Consejerías, con la sola salvedad de dos nuevas incorporaciones, la de Conrado Escobar, anterior concejal del Ayuntamiento de Logroño y con amplia experiencia política (diputado regional y senador autonómico), que dirigirá Administraciones Públicas y Política Local, e Iñigo Nagore al frente de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, con anterioridad Director General de Desarrollo Rural.

En las elecciones *municipales*, el PP ha obtenido, en términos absolutos, una nueva victoria electoral, al haber ganado con holgura en la capital Logroño y en las cabeceras de comarca de Calahorra, Arnedo, Haro y Nájera, perdiendo en las de Alfaro y Santo Domingo. El PP ha obtenido 110 Alcaldías; el PSOE, 51; el PR, 6 y las candidaturas independientes, otras 6. No obstante, la gran novedad está marcada por la pérdida de la mayoría absoluta en el Ayuntamiento de Logroño, al haber obtenido el PP 13 concejales (34.515 votos, 46,43%); el PSOE, 12 concejales (29.982 votos, 40,33%) y el PR, los 2 restantes concejales (4.992 votos, 6,72%), con una participación de 74.840 votantes, lo que representa un 67,50% de participación.

Los pactos postelectorales han permitido al PSOE obtener la Alcaldía de Logroño, tras un acuerdo de coalición con el PR, lo que nos sitúa ante una nueva etapa en el sistema institucional municipal y regional, por la trascendencia que tiene el pacto suscrito, pacto que involucra al mismo Gobierno central en materia de infraestructuras y ciertos servicios estatales en Logroño, razón por la que no ha de extrañar que algunos asuntos hayan adquirido esa triple perspectiva institucional. Los intentos del PP de conseguir el apoyo del PR, en los que se empleó el propio Sr. Sanz, presidente del PP y candidato electo del Gobierno regional, resultaron infructuosos, quizá por los reiterados desencuentros entre ambas formaciones políticas y las acusaciones lanzadas por los líderes regionalistas en relación con el permanente hostigamiento practicado hacia su fuerza política por el PP (Piénsese en el caso de la operación de disolución del Grupo Parlamentario del PR y el paso forzoso de sus diputados al Grupo Mixto en el Parlamento regional, hace dos legislaturas en una clara intención de propiciar su desaparición como fuerza política en el espacio político regional). El pacto del PSOE con los regionalistas no se ha extendido, sin embargo, a otras localidades en las que parecían darse condiciones políticas igualmente propicias. Así el PP ha ganado Villamediana, localidad con un fuerte crecimiento urbanístico e integrada en el área de expansión de Logroño capital, Cenicero y, sobre todo, Lardero, gracias —en este último caso— a la abstención de la única concejal del PR (calificada como «tránsfuga y traidora» por su propio partido), localidad inmersa también en un espectacular desarrollo urbanístico, alguna de cuyas actuaciones ha sido anulada por los Tribunales. Mientras, el PSOE retiene el municipio de Fuenmayor y se hace con Torrecilla. Por lo demás, IU, aunque ha obtenido 3.333 votos (4,48%),

sigue una legislatura más sin representación municipal, al haberle faltado 386 votos para alcanzar el 5% necesario fijado en la legislación electoral.

En las cabeceras de comarca los resultados electorales han sido los siguientes. En Calahorra: el PP, 11 concejales (5.913 votos), PSOE, 8 concejales (4.152 votos); CIC, 2 concejales (1.004 votos). En Arnedo: PP, 9 concejales (2.267 votos); PSOE, 7 concejales (3.291 votos); PR, 1 concejal (530 votos). En Haro: PP, 10 concejales (2.822 votos); PSOE, 7 concejales (2.159 votos). En Alfaro; PSOE, 7 concejales (2.839 votos); PP, 6 concejales (2.473 votos). En Najera, PP, 8 concejales (2.522 votos); PSOE, 5 concejales (1.732 votos). En Santo Domingo: PSOE, 7 concejales (1.896 votos); PP, 5 concejales (1.302 votos); PR, 1 concejal (284 votos). En Cervera del Río Alhama, PP, 5 concejales (888 votos); PSOE, 5 concejales (872 votos), A. El Puntal, 1 concejal (218 votos).

La nueva mayoría que gobierna el Ayuntamiento de Logroño abre un nuevo ciclo político (se trata del segundo alcalde socialista de la democracia), que puede tener repercusiones en la política regional, pues no debe olvidarse que en Logroño reside más de la mitad de la población de La Rioja. No ha de extrañar que se hayan advertido cambios significativos en las relaciones con el Gobierno regional y surgido desencuentros que, conviene recordarlo, ya se habían manifestado con ocasión de la fallida modificación del Plan General de Logroño, denegada por la Comisión de Urbanismo, al entender que era necesario seguir el procedimiento de revisión. El asunto se desbloqueó mediante un compromiso político entre el Gobierno y el alcalde anterior consistente en tramitar una revisión del planeamiento, si bien transitoriamente se posibilitaba la ejecución de 10.000 viviendas. Con el nuevo gobierno municipal vuelven a aflorar discrepancias en cuanto a los nuevos sectores prioritarios a urbanizar y por el protagonismo que ambas instituciones desean tener en cuanto a la ejecución de vivienda protegida, discrepancias que, asimismo, se proyectan al desarrollo del Proyecto de Parque Digital (pactado por las anteriores Administraciones) y al Proyecto de Ecociudad de vivienda protegida anunciado por el presidente del Gobierno de La Rioja en el discurso de investidura y que, con posterioridad, al hacerse público algunas de sus características, ha sido acogido muy críticamente por la Asociación de Empresarios de Construcción, Promoción y Afines de La Rioja, entidad para la que dicho proyecto debiera integrarse dentro del Plan General de Logroño y no al margen del mismo (manifiesto publicado en periódico *La Rioja*, 12.1.2008), posición detrás de la que no es difícil advertir los distintos intereses inmobiliarios que unos y otros grupos empresariales tienen.

Otras tensiones se han puesto de manifiesto en cuanto a la colaboración con el Instituto Riojano de la Vivienda; a la gestión y ritmo de las actuaciones encaminadas al soterramiento de la línea de ferrocarril; las transferencias otorgadas a Logroño en el marco del convenio en materia de servicios sociales (el Ayuntamiento considera insuficientes los casi 900.000 euros asignados si se compara con los otorgados a otros municipios, caso de Calahorra que ha recibido 240.000 euros); la congelación de la cuantía del convenio de capitalidad; las parcelas dotacionales a reservar en el planeamiento urbanístico a petición de la Administración regional para nuevos centros escolares, sanitarios, de menores, residencias de personas mayores, de coordinación de emergencias; la financiación de la mejora del sistema de accesos a Logroño. Como se advertirá asuntos de especial trascen-

dencia para la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos que requieren la máxima colaboración de las Administraciones implicadas.

Como ha quedado apuntado las relaciones con el Gobierno central siguen tensas y continúa la confrontación política y jurídica, sobre muy diversos asuntos de interés para La Rioja. Acusaciones de incumplimiento generalizado de promesas y retraso en la ejecución de infraestructuras o postergación de los intereses de La Rioja (gratuidad de la A-68, que hasta ahora se ha traducido en liberalizaciones parciales, que financian separadamente ambos Gobiernos; retraso en la apertura del túnel de Piqueras; retrasos en la reforma del Museo de La Rioja y del edificio de Correos en Logroño; velocidad alta; desarrollo de la Autovía A-15 que une Madrid-Pamplona, más próxima a Aragón que a La Rioja, lo que frustra el desarrollo económico de La Rioja; retrasos en los embalses de Enciso y Soto-Torroba; desdoblamiento de la N-232 –prevista en Navarra para 2008– y N-120, enlace con la Autovía de Pamplona; una supuesta deuda del Gobierno de la nación por importe de 537 millones de euros; insuficiencia de la inversión regionalizada del Estado en La Rioja, estimada en 187,94 millones de euros, que representa un 0,8 por ciento sobre el total regionalizable, porcentaje similar al de los años anteriores, etc.). La transferencia de Justicia sigue estancada, a causa sobre todo de discrepancias en la valoración y en la ubicación del nuevo Palacio de Justicia, para el que cada Administración ha planteado proyectos diferentes, cuyas diferencias inciden en aspectos urbanísticos, ámbito de competencias que afectan a las del Ayuntamiento de Logroño. También en el soterramiento del ferrocarril a su paso por Logroño capital han surgido tensiones en el seno del Consejo de Administración de la sociedad en la que participan Estado, Gobierno de La Rioja y Ayuntamiento en relación con cambios para mantener el actual edificio de la estación, sin conocimiento del Gobierno regional. Discrepancias, asimismo, en cuanto al desarrollo y aplicación de la Ley de Dependencia y en materia educativa. De los conenciosos jurídicos daré cuenta en la sección específica dedicada a conflictividad.

En el ámbito socioeconómico, la compra y destino de los terrenos de la fábrica de la empresa sueca Electrolux (que recibió en su momento importantes ayudas del Gobierno de La Rioja para continuar su actividad de fabricación de electrodomésticos de línea blanca, pero que cerró definitivamente), se ha convertido en una suerte de serial novelado en el que se han mostrado interesadas sendas empresas de solvencia no acreditada y de intenciones no siempre definidas, aunque expresando su intención de poner en marcha de proyectos de reindustrialización. Sin embargo, esta baza presentada por el Gobierno de La Rioja no ha tenido resultado alguno en el año que comentamos, pese a las reiteradas promesas, lo que ha merecido duras críticas de la oposición contra los responsables políticos y contra los mismos sindicatos (declaraciones del líder del PR al Diario La Rioja, de 20 de marzo).

Actividad del Parlamento

Al ser un año electoral, la actividad del Parlamento ha sido inferior a la de los años ordinarios, como consecuencia de la finalización del período de sesiones de la VI Legislatura y el paréntesis que supone la puesta en funcionamiento de la nueva Cámara.

A) La *actividad legislativa* ha quedado plasmada en seis leyes de desigual contenido, tres de ellas de contenido económico-presupuestario. Por las razones señaladas, sólo se han aprobado tres leyes en la etapa final, antes de la convocatoria electoral y, renovado el Parlamento, otras tres, una institucional, relativa al régimen retributivo de los miembros del Gobierno y del Parlamento y las dos económico-financieras habituales (la de Presupuestos y la de «acompañamiento»).

En el grupo de las leyes sustantivas se ha proseguido con la regulación de ámbitos que amplían el ordenamiento regional, antes carentes de normativa propia o se ha perfeccionado la existente.

Así la *Ley 1/2007, de 12 de febrero, de Fundaciones de la Comunidad Autónoma de La Rioja* establece el régimen jurídico de las que desarrollen su actividad principalmente en el territorio de la Comunidad Autónoma de La Rioja, de acuerdo con el art. 8.Uno.34 del Estatuto de Autonomía. A tal efecto establece la constitución de las mismas; su gobierno; su patrimonio; su funcionamiento y actividad; el régimen de la modificación, fusión y extinción de la fundación, así como el Protectorado y el Registro de Fundaciones.

La *Ley 2/2007, de 1 de marzo, de Vivienda*, codifica por primera vez con rango legal, la normativa reglamentaria anteriormente dictada en la materia por el Gobierno de La Rioja con un planteamiento global del fenómeno de la vivienda. El objeto de la ley es regular los derechos y deberes de los promotores y adquirentes o usuarios de viviendas, así como establecer el marco de referencia básico para la intervención de la Administración regional en la materia. Con este planteamiento integra la regulación de los parámetros básicos de calidad que deben ser tenidos en cuenta en la construcción de viviendas, así como los principios que deben regir la protección pública a la vivienda, pasando por la regulación detallada de la enajenación y el arrendamiento de viviendas.

El Título I, regula los requisitos previos exigidos para la construcción de viviendas, las condiciones mínimas que deben cumplirse para que los instrumentos urbanísticos o de ordenación del territorio contemplen la existencia de usos residenciales, así como la exigencia de la licencia municipal de primera ocupación, de la cédula de calificación definitiva de las viviendas y la cédula de habitabilidad, documento que garantiza que la vivienda cumple los requisitos exigidos para su adecuada utilización. El Título II se refiere al proceso de edificación en todas sus fases. Merece destacarse la regulación de los requisitos para poder modificar los proyectos técnicos aprobados, el Libro del Edificio y los requisitos de calidad de la edificación apostando por el ahorro energético y el fomento de materiales y energías autóctonas.

El Título III está dedicado a la protección jurídica de los adquirentes y arrendatarios de viviendas y cubre el vacío que existe en esta materia en la normativa estatal. Con esta finalidad regula minuciosamente el carácter vinculante de la publicidad de la oferta y los contenidos mínimos de la misma. Asimismo, establece los requisitos que debe cumplir el promotor para poder enajenar una vivienda, sin cuyo cumplimiento no podrá celebrarse válidamente contrato o precontrato de compraventa al objeto de evitar el fraude en la enajenación de viviendas y hacer recaer el riesgo exclusivamente en el promotor. Admite la figura de la reserva de vivienda de

futura construcción, si bien limita al 1% del precio máximo de la vivienda la cantidad que podrá percibir el promotor. En desarrollo de la normativa estatal se establece la necesidad de garantizar la devolución de las cantidades anticipadas por los adquirentes y el destino de estas cantidades. Se establecen también requisitos para el arrendamiento de vivienda, así como el sistema arbitral como mecanismo de resolución de quejas o reclamaciones.

El Título IV regula el uso, conservación, mantenimiento y adaptación de las viviendas que incluye la suscripción obligatoria de seguros contra incendios y daños a terceros y el régimen de inspección periódica que deben pasar los edificios catalogados o de más de treinta años de antigüedad, así como el régimen básico de rehabilitación de viviendas. El Título V regula las viviendas de protección pública, en el que establece las bases del régimen jurídico de la política de protección pública a la promoción y adquisición de viviendas. Destaca el papel de la planificación, el reconocimiento legal del Instituto de la Vivienda de La Rioja, S.A. al que corresponde buena parte de las competencias de la Administración regional en materia de vivienda, en especial de la protegida y la definición de los parámetros básicos de las viviendas protegidas. Además se consagra legalmente el Registro de solicitantes de vivienda protegida y se establece de forma pionera la autoconstrucción de viviendas y las limitaciones a la propiedad de viviendas protegidas (derecho de tanteo y retracto a favor de la Administración). El Título VI establece el régimen de inspección, restauración de la legalidad y el régimen sancionador. En las Disposiciones adicionales, transitorias y finales destaca la regulación de las viviendas para usos de servicios sociales y la definición de vivienda desocupada (Disposición Adicional Segunda).

La *Ley 3/2007, de 1 de marzo, de Calidad de los Servicios Sociales*, establece las actuaciones, programas y estructuras necesarias para fomentar y desarrollar un sistema de calidad en el ámbito de los servicios sociales de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en cuanto exigencia de una digna calidad de vida. Con esta finalidad establece la tipología de actuación a la que se extiende el sistema de calidad y los programas (entre ellos, la normalización y estandarización de la prestación, las cartas de compromiso o servicio, las quejas y sugerencias y los protocolos específicos para centros propios). Regula los derechos y deberes de las personas usuarias de los servicios sociales y crea, en la Consejería competente en la materia, la Comisión de Calidad con diversas funciones para evaluar y dar solución a las deficiencias observadas y garantizar el objetivo de la mejora continua. Asimismo establece los programas de calidad como instrumento para la consecución de los objetivos de calidad previsto en la ley y dispone la creación del Observatorio de calidad, para el análisis periódico y uniforme de la percepción ciudadana sobre los servicios sociales, así como medidas de fomento del sistema de calidad.

La *Ley 4/2007, de 17 de septiembre, de homologación de retribuciones de los miembros del Gobierno y Altos Cargos de la Comunidad Autónoma y del Parlamento de La Rioja con los de la Administración del Estado*, ha sido fruto de una proposición de Ley presentada conjuntamente por los tres grupos de la Cámara. Así, en el ámbito del Gobierno y Altos Cargos de la Comunidad Autónoma la homologación se produce partiendo de la equivalencia entre las retribuciones de los cargos de presidente de La Rioja y el de Secretario de Estado (72.980 euros,

lo que representa un incremento sobre las actuales fijadas en 63.376 euros, de un 15%). A partir de ahí los demás altos cargos percibirán un porcentaje por referencia a la retribución mencionada (así la Vicepresidencia tiene una retribución de un 4% menos y un 8% inferior, los consejeros), sin que pueda generarse otra por cualquier otro concepto, salvo lo dispuesto para la antigüedad. En cuanto al Parlamento la homologación parte de la equivalencia entre los cargos de presidente del Parlamento y Vicepresidente del Gobierno de La Rioja (70.060,80 euros) y, a partir de ella, se fija la asignación retributiva y las indemnizaciones por gastos de los distintos cargos del Parlamento. En cuanto a la *asignación retributiva*, los Portavoces percibirán, un 24% menos, esto es, 53.246,21 euros y los diputados con dedicación exclusiva un 10% menos, lo que supone 47.921,59 euros. En cuanto a la *indemnización por gastos* fija la que corresponde a los distintos cargos (miembros de la Mesa, presidentes de Comisión, Portavoz Grupo Parlamentario, presidente Comisión y Portavoz Adjunto, Vicepresidente y Secretario Comisión, diputado). Con esta previsión se lleva a la ley –mejorado– el acuerdo previo alcanzado el 6 de julio por todos los grupos de la Cámara.

En cuanto a las leyes de contenido económico-presupuestario, la *Ley 5/2007, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja para el año 2008*, autoriza la realización de un volumen de ingresos y gastos por importe de algo más de 1.357 millones de euros, lo que representa un incremento del 10,3% respecto del ejercicio anterior y supone un gasto de 3.988 euros por habitante. La autorización de endeudamiento es por un importe máximo de 49,84 millones de euros. Una vez más se ha aprobado la denominada «ley de acompañamiento», *Ley 6/2007, de 21 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas para el año 2008*, que mantiene prácticamente las medidas tributarias establecidas el año anterior y que, en cuanto a las medidas administrativas, modifica aspectos muy concretos de diversas leyes (saneamiento y depuración de aguas residuales; caza; vivienda; transporte urbano; calidad agroalimentaria; vitivinicultura, juego y apuestas).

B) La *actividad institucional y de control* ha disminuido al coincidir con un año electoral, como queda reflejado en la ficha institucional, incluida al final de esta valoración.

En este apartado, ha de destacarse que, tras seis años de espera, se ha dictado la STC 141/2007, de 18 de junio, que ha admitido el recurso de amparo presentado por los dos diputados del Partido Riojano, contra diversos Acuerdos de la Mesa del Parlamento relacionados con la disolución del Grupo Parlamentario del Partido Riojano y su integración en el Grupo Mixto, en aplicación de la Reforma del Reglamento de la Cámara. Como se recordará, tras las elecciones de 1999, los dos diputados electos del PR se constituyeron como Grupo Parlamentario propio, de acuerdo con el reglamento vigente en ese momento. En abril de 2001, a mitad de la legislatura, se aprobó la reforma del Reglamento, ampliándose de dos a tres el número mínimo de diputados para constituir Grupo, previsión aplicada por la Mesa del Parlamento y que condujo a su desaparición como grupo independiente. Como era previsible, el Tribunal falla a favor de los recurrentes al entender que no se respetaron los derechos fundamentales de los diputados tal y como se encuentran garantizados por el art. 23.2 CE, mediante una interpretación manifiestamente lesiva de su derecho a constituir grupo parlamentario, al alterarse las

condiciones de modo tan determinante en plena legislatura. No obstante, el Tribunal no adopta medida alguna destinada al pleno restablecimiento del derecho vulnerado por la Mesa al haber finalizado la legislatura y por ello hacer imposible la reparación del derecho vulnerado, entendiéndose que la pretensión queda satisfecha mediante la declaración de la lesión de su derecho y la nulidad de los acuerdos que impidieron su ejercicio, con lo cual excluye cualquier reconocimiento en relación con los derechos económicos que al Grupo le hubieran correspondido de no haberse disuelto, dado que dicho Grupo desapareció jurídicamente a la finalización de la legislatura en la que se produjeron los hechos enjuiciados.

Actividad reglamentaria

La producción reglamentaria se ha incrementado sensiblemente respecto de la media de otros ejercicios. La habitual ralentización que acompaña la conclusión de la legislatura se ha compensado con el impulso dado en algún sector (en educación, donde se han aprobado un importante número de disposiciones en desarrollo de la legislación estatal), así como con la aceleración (especialmente en lo organizativo) característica del inicio de la nueva etapa de gobierno. En el ejercicio han predominado las disposiciones de contenido sustantivo (34), frente a las organizativas (26).

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 ha de destacarse los que han acometido modificaciones de la estructura orgánica de las Consejerías, como consecuencia del Decreto del presidente 5/2007, de 2 de julio, por el que se modifica el número, denominación y competencias de las Consejerías, que pasan a ser nueve. Así se crea la nueva de *Industria, Innovación y Empleo* (Decreto 42/2007, de 13 de julio), que asume ámbitos materiales y servicios que con anterioridad correspondían a diversas Consejerías, lo que ha hecho necesario el reajuste de las mismas, que adquieren nueva denominación como la de *Hacienda* (Decreto 40/2007, de 13 de julio, antes Hacienda y Empleo) y la de *Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural* (Decreto 48/2007, de 20 de julio, antes Agricultura, Ganadería y Desarrollo Económico). Las reformas afectan a la configuración interna de las restantes Consejerías, que mantienen su denominación anterior. Así, *Administraciones Públicas y Política Local* (Decreto 39/2007, de 13 de julio); *Educación, Cultura y Deporte* (Decreto 41/2007, de 13 de julio); *Vivienda y Obras Públicas* (Decreto 70/2007, de 17 de julio); *Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial* (Decreto 71/2007, de 17 de julio); *Presidencia* (Decreto 82/2007, de 20 de julio); *Salud* (Decreto 84/2007, de 20 de julio); *Servicios Sociales* (Decreto 85/2007, de 20 de julio).

Como novedades, la *Consejería de Presidencia* asume las competencias en Políticas de Juventud, que en la anterior legislatura estaban atribuidas a la Consejería de Juventud, Familia y Servicios Sociales; dentro de la Dirección General de Exterior se confiere el rango orgánico de Servicio a la Oficina de La Rioja en Bruselas, dado que desarrolla funciones de asistencia técnica en materia de financiación e instituciones comunitarias al Gobierno y la Administración Pública

riojana. En la *Consejería de Administraciones Públicas y Política Local* se crea la Subdirección General de Justicia, con el objetivo de preparar la asunción de competencias en Administración de Justicia y se crea la Dirección General de Calidad de los Servicios y Tecnologías de la Información. En la *Consejería de Hacienda* el Instituto de Estadística de La Rioja tendrá la consideración de Subdirección General y se suprime la Subdirección General de Patrimonio y Contratación.

En la *Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural*, la Dirección General de Calidad e Investigación Agroalimentaria gestionará todas las competencias en materia de calidad y promoción agroalimentaria, de investigación agroalimentaria y de análisis agroalimentarios. La Dirección General de Política Agraria Comunitaria asume toda la política relacionada con las Organizaciones Comunes de Mercado de la Unión Europea, financiada por el FEAGA, así como el saneamiento e identificación animal, vinculado estrechamente con ellas; asimismo, la gestión del viñedo se incluye en esta Dirección, puesto que las actuaciones que se desarrollan están incluidas en la regulación de la OCM del vino. La Dirección General de Desarrollo Rural tiene competencias en el ámbito de las infraestructuras agrarias, la promoción social, económica y medioambiental, y la gestión de las ayudas a la transformación y comercialización.

El principal cambio en la estructura de la *Consejería de Vivienda y Obras Públicas* es la variación en la denominación de la Dirección General de Obras Públicas que pasa a ser Dirección General de Carreteras, puesto que las funciones relativas a obras hidráulicas se trasladan a la *Consejería de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial*; en aquella Dirección General se suprime el servicio de Obras Hidráulicas, y contará con los servicios de Infraestructuras de Carreteras y de Conservación y Explotación.

En la *Consejería de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial*, el aspecto más relevante de la estructura de esta *Consejería* es la incorporación de las competencias en materia de agua y, con ello, la creación de una nueva Dirección General del Agua que gestionará también las competencias que anteriormente ostentaba la Dirección General de Calidad Ambiental en materia de abastecimiento y saneamiento de aguas residuales. Esta Dirección contará con dos servicios: Obras Hidráulicas y Planificación Hidráulica. La nueva *Consejería de Industria, Innovación y Empleo*, se estructura en una Secretaría General y las tres Direcciones Generales de Industria y Comercio, Innovación y Trabajo.

La *Consejería de Salud* se articula en una Secretaría General Técnica, y tres Direcciones Generales, la de Recursos Humanos, (de la que depende la Subdirección General de Planificación y Recursos Humanos), para favorecer la formación de los profesionales sanitarios; la de Salud Pública y Consumo (con la Subdirección General de Seguridad Alimentaria y Consumo), que amplía sus funciones a consumo; la de Aseguramiento, Acreditación y Prestaciones, (con la Subdirección General de Farmacia y Uso Racional del Medicamento) que asume las competencias de farmacia, prestaciones e inspección médica.

En la *Consejería de Servicios Sociales*, las principales novedades afectan a la organización interna de las Direcciones Generales, sobre todo en la de Familia y Acción Social en la que se crean dos nuevos servicios: el Servicio de Protección a

la Familia y el Servicio de Servicios Sociales Comunitarios e Inmigración. El Sistema Riojano para la Dependencia y Autonomía supondrá un incremento orgánico de unidades administrativas, para asumir la gestión que requiere la legislación en materia de Dependencia. También seguirá dependiendo de esta Dirección General la Fundación Tutelar de La Rioja

Consecuencia de esta reestructuración de las Consejerías se han creado la *Comisión Delegada del Gobierno para la Juventud* (Decreto 35/2007, de 6 de julio) y la *Comisión Delegada del Gobierno contra el Cambio Climático* (Decreto 36/2007, de 6 de julio).

Por su incidencia general en los aspectos organizativos y de calidad de los distintos servicios públicos merece citarse el Decreto 118/2007, de 27 de septiembre, por el que se regula el libro de quejas y sugerencias y el Decreto 125/2007, de 28 de octubre por el que se regula el ejercicio de las funciones en materia de organización, administración, calidad y evaluación de los servicios de la Administración General de la Comunidad Autónoma y sus organismos autónomos.

Una vez más, las reformas han afectado a la organización de la sanidad, simplificando la establecida con anterioridad. Ese es el objetivo de la constitución de una única Área de Salud (Decreto 121/2007, de 5 de octubre) y su nueva estructura orgánica y funcional (Decreto 122/2007, de 5 de octubre). En cuanto afecta al personal del Servicio Riojano de Salud, ha de mencionarse el Decreto 110/2007, de 31 de agosto, por el que se establece el procedimiento de integración en la condición de personal estatutario de dicho Servicio.

Varios han sido los decretos que se refieren a la organización y funcionamiento de *órganos consultivos o de participación*. Es el caso del Reglamento del Consejo de Riojano de Calidad Agroalimentaria (Decreto 18/2007, de 20 de abril) o el que establece la composición y funcionamiento del Consejo Riojano de Artesanía (Decreto 128/2007, de 31 de octubre). Entre los reglamentos que crean o desarrollan distintos *Registros administrativos* hemos de mencionar el Registro de instalaciones que usan disolventes orgánicos en determinadas actividades (Decreto 19/2007, de 20 de abril) y el Registro de Establecimientos y Servicios Biocidas (Decreto 38/2007, de 6 de julio); y el de Solicitantes de vivienda protegida (Decreto 120/2007, de 5 de octubre).

Finalmente, debe mencionarse la modificación de las competencias, funcionamiento y composición del Pleno y de la Comisión Permanente de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja (Decreto 111/2007, de 31 de agosto), consecuencia de la reestructuración de las Consejerías. En otro orden, la supresión de la Cámara Agraria de La Rioja, ha hecho necesario disponer acerca de la integración de su personal contratado en las categorías profesionales propias de la Administración General de La Rioja (Decreto 9/2007, de 16 de marzo).

B) El resto de las disposiciones administrativas de carácter general aprobadas son *normas de contenido sustantivo* dictadas para regular muy diversos ámbitos sectoriales o modificar otros anteriormente regulados. En materia de *educación*, se ha aprobado un importante paquete de normas en relación con las enseñanzas no universitarias en desarrollo de la legislación estatal de educación (La Ley Orgánica de Educación), que afectan a la educación secundaria obligatoria,

al segundo ciclo de educación infantil, a las enseñanzas elementales de música, de idiomas, así como de admisión en centros docentes sostenidos con fondos públicos. Se trata de los Decretos 7/2007, de 2 de marzo y 22 a 24/2007, de 27 de abril; 25 a 27/2007, de 4 de mayo; 28 y 29/2007, de 18 de mayo. La Orden 43/2007, de 18 de diciembre, ha regulado el procedimiento de selección, renovación y nombramiento de los Directores de centros docentes públicos no universitarios.

En materia de *sanidad y salud*, se han dictado distintas normas en relación con la autorización de farmacias (Decreto 15/2007, de 30 de marzo). En materia de *asistencia social* y en particular, en protección de menores se han aprobado notables disposiciones en desarrollo de la Ley 1/2006, de 28 de febrero, de Protección de Menores. Así el Decreto 2/2007, de 26 de enero, por el que se regulan los puntos de encuentro familiar; el Decreto 30/2007, de 25 de mayo, por el que se establece la composición de la Comisión de Adopción, Acogimiento y Tutela de La Rioja; el Decreto 32/2007, de 25 de mayo, por el que se crea el Registro de Protección de Menores; el importante Decreto 108/2007, de 27 de julio, sobre intervención de las Administraciones Públicas de La Rioja en protección y guarda de los menores; el Decreto 126/2007, de 26 de octubre, por el que se regula la intervención integral de atención temprana en La Rioja. El Decreto 131/2007, de 27 de diciembre ha modificado otro anterior (Decreto 32/2005, de 29 de abril), por el que se crean y regulan las prestaciones para cuidadores de personas mayores dependientes, para adaptar la normativa regional pionera en este ámbito a la nueva legislación estatal sobre la dependencia.

En materia *tributaria y financiera* se han dictado distintas disposiciones sobre precios públicos (Decretos 20 y 21/2007, de 27 de abril y 119/2007, de 27 de septiembre); pagos librados a justificar (Decreto 13/2007, de 30 de marzo) y para la constitución del organismo pagador de los fondos europeos (Decreto 16/2007, de 13 de abril). En materia de vivienda se ha dictado el Decreto 127/2007, de 31 de octubre, sobre derechos de tanteo y retracto de viviendas de protección pública, en desarrollo de la Ley 2/2007, de vivienda. En materia de seguridad laboral se ha aprobado el Decreto 129/2007, de 9 de noviembre, de adaptación de la legislación de prevención de riesgos laborales a la Administración de la CAR.

En materia de *deporte*, el Decreto 1/2007, de 12 de enero, ha regulado el Plan Director de Instalaciones Deportivas de La Rioja y las directrices generales sobre instalaciones deportivas. En materia de *transporte urbano*, el Decreto 7/2007, de 16 de febrero, regula el transporte público de viajeros en vehículos de turismo auto-taxi desde el aeropuerto de Logroño-Agoncillo. En materia de medio ambiente se ha dictado diversas normas específicas (Decreto 17/2007, de 13 de abril, por la que se declara área natural singular la Laguna de Hervías). Y, por último, en materia de *agricultura* se ha dictado la Orden 33/2007, de 3 de agosto, por la que se dictan normas para la campaña vitícola 2007/2008.

Actividad ejecutiva y políticas públicas

La actividad ejecutiva desarrollada por la Administración regional en los muy diversos ámbitos sectoriales ha sido intensa, culminándose en este ejercicio importantes proyectos de infraestructuras de las que seguidamente doy cuenta e iniciándose otros a desarrollar en los próximos años de la legislatura iniciada.

En relación con la Administración Local, el Gobierno destinará 42,5 millones de euros para la financiación de los municipios en el bienio 2007-2008, importe del Fondo de Cooperación Local. Esta partida comprende la financiación del Plan Regional de Obras y Servicios para 2007-2008, que contempla 232 actuaciones con una inversión global de 18,37 millones de euros, de los que el Gobierno regional subvencionará 11,89 millones de euros. Incluye también el Fondo el convenio de capitalidad con Logroño (6,1 millones de euros), los de cabeceras de comarca (5,7 millones de euros), los destinados a municipios de más de 2000 habitantes (2,9 millones de euros), y los destinados a pequeños municipios (885.760 euros). Existen otras líneas de financiación finalista entre las que destaca los 1,6 millones de euros dedicada a compensación de las ayudas y gastos de los cargos electos, iniciada en 2004. En este bienio el 35% de la financiación tendrá carácter incondicional, lo que permite una mayor autonomía a los municipios.

En materia *sanitaria*, la novedad más destacable es la apertura del nuevo Hospital San Pedro, que ha supuesto una extraordinaria inversión que se aproxima a los 200 millones de euros (reforma del viejo San Pedro, nuevos edificios anexos, equipamiento y nuevos accesos), que fue presupuestado por el Ministerio en algo menos de 100 millones de euros, como un hospital integrado en la red del INSA-LUD estatal. Tras pasado el servicio, el hospital pasa a convertirse en centro de referencia para La Rioja, razón por la que cambia su concepción y se acometen reformas importantes del proyecto original. De ahí que ese desfase de coste haya sido reclamado al Gobierno de la nación al igual que ha contribuido a la financiación complementaria de los hospitales generales de Asturias y Cantabria. El nuevo centro, que cuenta con unas modernas instalaciones y equipamientos de última generación fue inaugurado por los Reyes el 28 de febrero. Su entrada en funcionamiento ha requerido una compleja operación de cierre progresivo de servicios en el Hospital San Millán y su traslado al nuevo San Pedro, que ha ocasionado en algunos casos inevitables disfunciones en los primeros momentos. La puesta en funcionamiento del Centro de Investigación Biomédica de La Rioja (CIBIR) y del Centro de Alta Resolución de Procesos Asistenciales (CARPA).

En materia *educativa*, merece destacarse el extraordinario esfuerzo que ha supuesto el desarrollo reglamentario de las obligaciones derivadas de la Ley Orgánica de Educación respecto de las enseñanzas no universitarias, cuyas manifestaciones normativas han quedado reseñadas en el apartado anterior. El Gobierno de la nación considera que algunos aspectos concretos del desarrollo no se atienen a la normativa estatal y han sido impugnados. Por lo demás, debe destacarse la satisfacción que ha suscitado en los responsables educativos la difusión de los resultados del Informe PISA (*Programme for Indicators of Student Achievement*), coordinado y realizado a iniciativa de la OCDE, en la que han participado alumnos de 15 años de 56 países de todo el mundo. En la prueba realizada en 2006, cuyos resultados se han difundido a finales de 2007, distintas Comunidades Autónomas han ampliado la muestra con la finalidad de ofrecer datos significativos de su realidad educativa. Entre ellas, La Rioja ocupa el primer lugar en competencia lectora y matemática y comparte con Castilla y León este primer puesto en competencia científica, habiendo quedado en un lugar preferente en comparación con distintos países de la Unión Europea.

En educación universitaria debe resaltarse la aprobación de un Plan Plurianual de Financiación para el período 2008-2011, que incluirá inversiones en el campus por un total de 140 millones de euros. Esta cantidad pretende asegurar a la Universidad de La Rioja los recursos suficientes para poder adaptarse al Espacio Europeo de Educación Superior

En materia de *agricultura* uno de los temas que ha requerido una atención permanente por los intereses en juego ha sido la reforma de la OCM del vino, cuyas propuestas iniciales se han considerado muy negativas para los intereses de la vitivinicultura del Rioja (prácticas enológicas, etiquetado, arranque de cepas, liberalización de derechos de plantación, intervención de mercados, fondos, promoción del vino, chaptalización, el modelo de las denominaciones de origen). Se han buscado apoyos para defender el modelo de gestión de calidad que representa el Rioja (Asamblea de Regiones Europeas Vitivinícolas y el Intergrupo Vino del Comité de las Regiones). Finalmente, el acuerdo aprobado el 19 de diciembre de 2007 por el Consejo de Ministros de Agricultura de la Unión Europea ha suavizado algunas de estas medidas, como la liberalización de viñedo (cuyo efecto en el patrimonio de los 15.000 viticultores la prensa regional ha estimado en 1.500 millones de euros de disminución) que se aplaza al 2018, aunque la valoración del sector ha sido negativa. El Pleno del Consejo Regulador del Rioja ha mostrado su rechazo al considerar que no se recogen ninguna de las tres importantes reivindicaciones (plantaciones, etiquetado y promoción).

Relacionado también con el sector del *vino*, el Borrador de Anteproyecto de Ley de Prevención del Consumo de Bebidas Alcohólicas (ley antialcohol), elaborado por el Ministerio de Sanidad, ha sido muy contestado desde muy distintos intereses (el Parlamento pidió en su sesión de 8 de febrero de 2007, la retirada del proyecto), al entender que el vino es un alimento saludable que forma parte de la dieta mediterránea, y que no cabe equiparar a otras bebidas alcohólicas. Las políticas preventivas para evitar los graves efectos que tiene el consumo de alcohol entre los más jóvenes son las razones esgrimidas por las autoridades sanitarias ministeriales y, son idénticas a las medidas que llevaron a la Ley riojana 5/2001, de 17 de octubre, sobre drogodependencias y otras adicciones a incluir el vino dentro de las bebidas alcohólicas, previsión que –ante las protestas del sector–, fue modificado dos meses más tarde (Ley 7/2001, de 14 de diciembre), excluyendo los vinos con denominación de origen y las bebidas alcohólicas que no superen los 18% vol. de graduación de las prohibiciones contempladas en la ley original. Ante las presiones generalizadas de las distintas regiones productoras el Ministerio ha dejado aparcado el Borrador, antes de las elecciones regionales y locales de mayo.

En *desarrollo rural* se ha elaborado el Programa de Desarrollo Rural de La Rioja (2007-2013) con un montante económico de 201 millones de euros, más un fondo adicional del Gobierno regional de 71 millones de euros, marcado por la aparición de un nuevo fondo europeo para financiar estas políticas, el FEADER (Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural) y la unificación en un solo programa para cada región de todas las medidas de actuación, incluida la iniciativa LEADER.

Finalmente, a finales de abril entró en funcionamiento el Centro Tecnológico de la Fomera, que acoge el Centro Nacional de Formación en Nuevas Tecno-

logías, el Centro de Innovación y Transferencia de Tecnología y el Centro de Iniciativas Empresariales de Base Tecnológica. Este nuevo centro nace con la vocación de convertirse en motor de la innovación regional y entre sus principales funciones figuran la elaboración del Plan Estratégico de I+D+I de la región, la coordinación de la red de centros tecnológicos y de investigación de La Rioja (Industria cárnica, champiñón, conservas vegetales, calzado, CIDA, CIBIR, Cilengua).

Conflictividad

La confrontación política mantenida entre el Gobierno regional y el estatal ha trascendido un año más al plano estrictamente jurídico, concretándose en la interposición de diversos recursos y conflictos ante el Tribunal Constitucional. Así, el Gobierno de la nación ha presentado recurso de inconstitucionalidad núm. 4368/2007, en relación con los apartados 1 y 3 del artículo 37 de la Ley 1/2007, de 12 de enero, de Fundaciones de la Comunidad Autónoma de La Rioja, al entender que dichos apartados limitan las posibilidades de fusión de las fundaciones en contra de lo dispuesto en la Ley estatal de fundaciones (Ley 50/2002 dictada al amparo del 149.1.8ª CE). El Gobierno de la Rioja ha rechazado el cauce del procedimiento de negociación contemplado en el art. 33.2 LOTC, razón por la que no ha podido convocarse la Comisión Bilateral de Cooperación. El alto Tribunal, mediante providencia de 5 de junio, ha admitido a trámite el citado recurso (BOE 25 junio de 2007).

Por su parte, el Gobierno de La Rioja ha interpuesto recurso de inconstitucionalidad núm. 6546/2007 en relación con los artículos 19, 72 y Disposición Adicional Quinta de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, admitido a trámite mediante providencia de 11 de septiembre de 2007 (BOE 24 de septiembre de 2007). Estos preceptos se refieren a los preceptos relativos a la gestión del agua, en particular la reserva de 6.550 hm³ para uso exclusivo de los aragoneses. El planteamiento del recurso ha sido informado preceptivamente por el dictamen 61/2007 del Consejo Consultivo. Entiende este órgano que el Estatuto de Aragón excede de la función constitucional encomendada por el art. 147.2 CE e invade las competencias del Estado en relación con la gestión de la cuenca del Ebro, así como afecta los intereses y competencias que tiene la Comunidad Autónoma de La Rioja sobre distintos ámbitos materiales (espacios naturales, pesca fluvial, medio ambiente, agricultura, etc.).

También ha presentado recurso de inconstitucionalidad núm. 6964/2007 en relación con los artículos 1, 2, 10, 11.2, 14, 15.6, 17.5, 33, Disposición Adicional Sexta, apartado 1, Disposición Transitoria Primera y Disposición Final Primera, de la Ley estatal 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, admitido a trámite mediante providencia de 25 de septiembre de 2007 (BOE de 8 de octubre de 2007). El planteamiento del recurso ha sido igualmente informado preceptivamente por el dictamen 64/2007, del Consejo Consultivo. Entiende este órgano que los citados preceptos de la ley estatal son contrarios a la Constitución y nulos por vulnerar la competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

Finalmente, el Gobierno de La Rioja, mediante Acuerdo de 14 de diciembre de 2007, ha formulado requerimiento al Gobierno de la nación para que derogue el Real Decreto 1472/2007, de 2 de noviembre, por el que se regula la renta básica de emancipación de los jóvenes, o, subsidiariamente, la modificación de determinados preceptos del mismo, previo al planteamiento, en su caso, de conflicto positivo de competencias ante el Tribunal Constitucional. El requerimiento, a los efectos procedimentales oportunos, ha sido recibido por el Gobierno de la nación el 28 de diciembre de 2007. Entiende el Gobierno de La Rioja que la mención del art. 149.1.13ª CE («bases y coordinación de la planificación general de la economía») no confiere cobertura suficiente a la norma, ya que su objeto directo es el apoyo a la juventud para acceder a la vivienda en régimen de alquiler mediante la concesión de ayudas económicas (renta básica de emancipación), ámbito que corresponde a sus competencias en materia de vivienda y asistencia social. El Consejo Consultivo de La Rioja en su dictamen /2008, de 24 de enero, informa favorablemente el planteamiento de un conflicto, ya que el otorgamiento de la renta básica de emancipación a los jóvenes en modo alguno puede ampararse en el art. 149.1.13ª CE. Por Acuerdo del Consejo de Ministros de 25 de enero de 2008 se da contestación al requerimiento de incompetencia, en el que se ratifica la competencia del Estado en base al art. 149.1.13ª CE, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional (STC 186/1988).

En cuanto a la litigiosidad ordinaria, el Gobierno de la nación ha recurrido ante la jurisdicción contencioso-administrativa el reglamento riojano que desarrolla la Ley Orgánica de Educación al considerar que no se ajusta a las normas estatales, en concreto, a la Ley de Violencia de Género, la supresión de ciertos contenidos de la Educación para la ciudadanía en Primaria y en cuanto a la organización de la asignatura de Educación para la ciudadanía en cuarto de ESO, que el reglamento riojano atribuye a la Comunidad Autónoma, mientras que el reglamento estatal atribuye esa competencia a los centros.

La Sala de lo Contencioso del TSJ La Rioja, ha dictado sentencia de 26 de octubre de 2007 y estimado el recurso presentado por la Administración General del Estado, declarando nulos de pleno derecho los artículos 3, apartado 2; 4, 5, 6, 9, 19.1 y Disposición Adicional 2ª, apartado 1, del Decreto 54/2006, de 15 de septiembre, por el que se desarrolla en la Comunidad Autónoma de La Rioja la ley estatal 28/2005, de 26 de diciembre, de medidas sanitarias frente al tabaquismo y reguladora de la venta, suministro, consumo y publicidad de los productos del tabaco. Ha de tenerse en cuenta que ya el Consejo Consultivo en el dictamen 58/2006 había dictaminado la nulidad de tales estipulaciones, que, sin embargo, no se acogieron por el Gobierno al aprobar dicho reglamento.

El conflicto contencioso que ha enfrentado al Gobierno regional con el estatal en materia de inmigración, del que daba cuenta en el *Informe* del pasado año, ha sido resuelto en primera instancia por la sentencia de 28 de noviembre de 2007, de la Audiencia Nacional que confirma la legalidad de la decisión del Estado de no hacer efectiva la subvención de 4,3 millones de euros para inmigración, al negarse el Gobierno de La Rioja a acoger menores inmigrantes procedentes de Canarias. Dicha cantidad corresponde a dos convenios suscritos por ambas Administraciones en 2006 y 2007 con destino a la integración de inmigrantes, cantidades condicionadas a la acogida referida de los menores y al repar-

to de la cantidad entre los Ayuntamientos, extremos que no ha realizado la Administración regional por el rechazo a tal acogida y limitar las ayudas a los municipios de Logroño y Calahorra. Contra la citada sentencia, hecha pública a mitad de enero de 2008, el Gobierno de La Rioja ha presentado recurso de casación.

En un orden estrictamente interno, la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de La Rioja, de 6 de noviembre de 2007, reconoce el derecho de indemnización por daño moral a un funcionario que lo fue de la Consejería de Vivienda, Obras Públicas y Transportes, como consecuencia del acoso moral («*mobbing*») de que fue objeto por parte de un alto cargo de la misma, con la connivencia de sus superiores. Con anterioridad se habían pronunciado tres sentencias judiciales (la de la Sala de lo Social del TSJ de La Rioja, de 16 de noviembre de 2004, que consideró que había existido acoso moral; la de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de La Rioja, de 17 de febrero de 2005, que reconoció la existencia de desviación de poder en unas actuaciones administrativas y la de la Sala de lo Social del TSJ de La Rioja, de 6 de octubre de 2005, que calificó como accidente laboral la situación del referido funcionario a consecuencia del acoso moral) y un dictamen favorable al reconocimiento de la responsabilidad patrimonial del Consejo Consultivo de La Rioja.

Por último, la conflictividad por el llamado «*efecto frontera*» derivado de la diversa fiscalidad existente en los Territorios históricos de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, sigue dando resultados en la contienda jurídica ante los Tribunales españoles y ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Así en septiembre de 2007 el Tribunal de Justicia de la UE ha condenado a España por no haber recuperado las ayudas declaradas ilegales (ayudas de Estado), integradas en las llamadas «vacaciones fiscales» aprobadas a partir de 1993 y 1994. La Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ del País Vasco, acaba de dictar la sentencia núm. 10, de 14 de enero de 2008, por la que anulan sendas Disposiciones Adicionales y Finales de la Norma Foral 2/2005, de 10 de marzo, General Tributaria de Vizcaya al aplicar la normativa anulada por la STS de 9 de diciembre de 2004, estimando el recurso planteado por el Gobierno de La Rioja.

En mayo de 2007, el Gobierno de La Rioja ha presentado recurso ante el TSJ del País Vasco contra la modificación del Impuesto de Sociedades aprobada por las Normas Forales de Vizcaya y Álava, que rebajan el tipo general al 28% y, en primeros días de enero del 2008, el recurso correspondiente contra la Norma Foral de Guipúzcoa, aprobada a finales de diciembre de 2007.

En los asuntos acumulados T-86/02, T-87/02 y T-88/02 en relación con ciertos beneficios fiscales otorgados por las Diputaciones vascas declarados por la Comisión Europea ayudas de Estado incompatibles con el mercado común (exención del impuesto durante diez ejercicios fiscales para las empresas de nueva creación), las instituciones vascas han interpuesto sendos recursos de anulación con los que se pretende la anulación de las Decisiones de la Comisión. En dichos recursos la Comunidad Autónoma de La Rioja interviene como coadyuvante de la Comisión. La vista se ha celebrado el 15 de enero de 2008.

En los asuntos acumulados T-227/01, T-228/01, T-229/01, T-265/01, T-266/01 y T-270/01, en relación con ciertos beneficios fiscales otorgados por las Dipu-

taciones vascas declarados por la Comisión Europea ayudas de Estado incompatibles con el mercado común (crédito fiscal del 45% de las inversiones), las instituciones vascas han interpuesto sendos recursos de anulación con los que se pretende la anulación de las Decisiones de la Comisión. En dichos recursos la Comunidad Autónoma de La Rioja interviene como coadyuvante de la Comisión. La vista se ha celebrado el 16 de enero de 2008.

En los asuntos acumulados T-230/01, T-231/01, T-232/01, T-267/01, T-268/01 y T-269/01, en relación con ciertos beneficios fiscales otorgados por las Diputaciones vascas declarados por la Comisión Europea ayudas de Estado incompatibles con el mercado común (reducción de la base imponible), las instituciones vascas han interpuesto sendos recursos de anulación con los que se pretende la anulación de las Decisiones de la Comisión. En dichos recursos la Comunidad Autónoma de La Rioja interviene como coadyuvante de la Comisión. La vista se ha celebrado el 17 de enero de 2008.

En los recursos planteados contra las Normas Forales del Impuesto de Sociedades de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, aprobadas en 2005 (rebaja del tipo al 32,5%), ante el TSJ del País Vasco por el Gobierno de La Rioja, la Unión General de Trabajadores y el Gobierno de Castilla y León, este Tribunal acordó mediante los oportunos Autos dictados en 2006 plantear las correspondientes cuestiones prejudiciales ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (asuntos prejudiciales acumulados C-428/06 a C-434/06), sobre la capacidad de las Diputaciones vascas para fijar tipos compositivos reducidos sobre la legislación general del Estado, a la vista de la doctrina del Tribunal comunitario en el caso de las islas Azores. En el trámite de alegaciones la Comisión ha negado que la situación de las Diputaciones Forales sea semejante al caso de Azores (tener un sistema tributario diferenciado, esto es autonomía institucional, procedimental y económica), tesis que apoya el Gobierno de La Rioja, mientras que el Gobierno de la nación apoya las tesis de las instituciones vascas, que se acogen a la doctrina TJCE de 6 de septiembre de 2006, República de Portugal/Comisión, Asunto C-88/03, caso Azores. La resolución de esta cuestión resulta clave, pues por primera vez el Tribunal de Justicia habrá de resolver la cuestión de fondo de la batalla jurídica planteada originariamente por el Gobierno de La Rioja contra las «vacaciones fiscales», hurtada cuando, en el año 2000, se frustró el pronunciamiento sobre la cuestión prejudicial planteada por el mismo TSJ del País Vasco, al haber desistido el Gobierno de la nación de su recurso en el asunto principal, con ocasión de la firma de la «paz fiscal». La vista está fijada para el 28 de febrero de 2008.

Por lo demás, el efecto de la doctrina del caso Azores ya ha tenido trascendencia en una cuestión incidental (el levantamiento de la suspensión cautelar acordada por el TSJ del País Vasco, en el recurso planteado por Castilla y León, contra una norma de Vizcaya aprobada en 2005 que fija el tipo del impuesto de sociedades en el 32,5). En efecto, la sentencia del Tribunal Supremo de 12 de julio de 2007 ha casado, a instancia de las Diputación Foral de Vizcaya, de las Juntas Generales y de la Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Bilbao, la citada suspensión cautelar, justificando su decisión precisamente en el planteamiento de la cuestión prejudicial por el Tribunal de instancia y en la doctrina del caso Azores, aplicación que —como señala el voto particular— resulta discutible. La sentencia de este importante asunto se conocerá bien avanzado 2008 y cierta-

mente, según sea el planteamiento del Tribunal acerca de la «autonomía económica» del País Vasco, pudiera comprometer la configuración vigente del Concierto Económico, pues, puede interpretarse que la posibilidad de establecer tipos más reducidos es posible porque, en definitiva, el Reino de España, admite y asume la consecuencias de una menor tributación en el montante del cupo y la consideración de este mecanismo como ayudas de Estado. Esta es la posición que parece sostendrá la Comisión Europea ante el Tribunal.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

VI Legislatura (hasta 27 de mayo)

Total diputados: 33

Presidente: José Ignacio Ceniceros González

Composición por Grupos Parlamentarios:

*Grupo Parlamentario Popular (PP):*17 diputados

*Grupo Parlamentario Socialista (PSOE):*14 diputados

Grupo Parlamentario Mixto: 2 diputados (ambos del PR)

VII Legislatura

Total diputados: 33

Presidente: José Ignacio Ceniceros González

Composición por Grupos Parlamentarios:

*Grupo Parlamentario Popular (PP):*17 diputados

*Grupo Parlamentario Socialista (PSOE):*14 diputados

Grupo Parlamentario Mixto: 2 diputados (ambos del PR)

¿Ha habido algún cambio en los Grupos Parlamentarios?

VI Legislatura

No ha habido ningún cambio.

VII Legislatura

No ha habido ningún cambio.

Estructura del Consejo del Gobierno

VI Legislatura

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 (PP)

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: 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)

VII Legislatura

Presidente: Pedro María Sanz Alonso (PP)

Vicepresidenta: M^a Aranzazu Vallejo Fernández (PP)

Número de Consejerías: 10

Presidencia: Emilio del Río Sanz (PP)

Administraciones Públicas y Política Local: Conrado Escobar LasHeras (PP)

Hacienda: Juan José Muñoz Ortega (PP)

Vivienda, Obras Públicas: Antonio Burgos Navajas (PP)

Educación, Cultura y Deportes: Luís Alegre Galilea (PP)

Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural: Iñigo Nagore Ferrer (PP)

Salud: José Ignacio Nieto García (PP)

Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial: M^a Aranzazu Vallejo Fernández (PP)

Servicios Sociales: Sagrario Loza Sierra (PP)

Industria, Innovación y Empleo: Javier Erro Urrutia (PP)

Tipo de Gobierno

VI Legislatura

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)

VII Legislatura

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

VI Legislatura

No ha habido.

VII Legislatura

No ha habido.

Investidura, moción de censura, cuestión de confianza

VI Legislatura

No ha habido.

VII Legislatura

En la sesión plenaria celebrada los días 26 y 27 de junio de 2007 fue elegido presidente de la Comunidad Autónoma de La Rioja, D. Pedro Sanz Alonso. Su nombramiento fue publicado en el BOR y en el BOE el día 30 de junio de 2007.

La toma de posesión tuvo lugar en la sesión plenaria celebrada en San Millán de la Cogolla, el día 30 de junio de 2007.

Mociones de reprobación

VI y VII Legislatura

No ha habido.

Debates y resoluciones parlamentarias aprobadas

Actividad parlamentaria de los períodos de sesiones ordinarias

VI Legislatura

Pleno: 3 sesiones

Diputación Permanente: 2 sesiones

Junta de Portavoces: 4 sesiones

Mesa: 7 sesiones

Comisiones constituidas (12 Comisiones Permanentes): 8 sesiones. De las Mesas de las Comisiones: 1 sesión

Comisiones Especiales: ninguna

Ponencias o Grupos de Trabajo específicos: 2 sesiones

VII Legislatura

Pleno: 10 sesiones

Diputación Permanente: 1 sesiones

Junta de Portavoces: 10 sesiones

Mesa: 22 sesiones

Comisiones constituidas (13 Comisiones Permanentes, con la novedad de la de Industria, Innovación y Empleo): 36 sesiones. De las Mesas de las Comisiones: 5 sesiones

Comisiones Especiales: ninguna

Ponencias o Grupos de Trabajo específicos: ninguna

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.

VI Legislatura

Peticiones de Información: 120 (93)

Preguntas:

Con respuesta por escrito: 140 (125) 13

Con respuesta oral en Comisión: Ninguna

Con respuesta oral en Pleno:

A contestar por el Gobierno: 92 (14)

A contestar por el presidente del Gobierno: 8 (8)

Interpelaciones: 2 (0)

Mociones consecuencia de interpelaciones: 1 (1, rechazada)

Proposiciones no de ley en Pleno: 14 (5) 2 aprobadas

Proposiciones no de ley en Comisión: 0 (0)

Proposiciones de ley: 0 (0)

Proyectos de ley: 0 (0)

Comparecencias:

En Pleno: 4 (2)

En Comisión: 8 (0)

Solicitudes de creación de Comisiones Especiales: 2 (1)

VII Legislatura:

Peticiones de Información: 73 (39)

Preguntas:

Con respuesta por escrito: 47 (20) 32

Con respuesta oral en Comisión: Ninguna

Con respuesta oral en Pleno:

A contestar por el Gobierno: 38 (4)

A contestar por el presidente del Gobierno: 6 (6)

Interpelaciones: 57 (0)

Mociones consecuencia de interpelaciones: 0 (0)

Proposiciones no de ley en Pleno: 31 (4) aprobadas, 2

Proposiciones no de ley en Comisión: 1 (0)

Proposiciones de ley: 2 (1)

Proyectos de ley: 2 (2)

Comparecencias:

En Pleno: 2 (0)

En Comisión: 28 (11)

Solicitudes de creación de Comisiones Especiales: 2 (1)

Debates y resoluciones más importantes

No ha habido debates políticos durante el período de la VI Legislatura ni de la VII Legislatura.

Reformas del Reglamento parlamentario

No ha habido ninguna.

Normas Interpretativas y supletorias del Reglamento

No ha habido ninguna

Se ha aprobado el Reglamento de régimen interno y gobierno interior de la Secretaría del Parlamento, en la reunión de la Mesa del Parlamento celebrada el 10 de noviembre de 2006, publicado en BO Parlamento de La Rioja, Serie C General, núm. 200, de 6 de marzo de 2007.

Actividad del Consejo Consultivo

En cuanto a la composición, tras el cese voluntario de la Vocal Doña María Bueyo Díez Jalón, para ocupar el puesto de Defensora del Pueblo de La Rioja, la vacante dejada ha sido cubierta, hasta la conclusión del mandato originario de aquella, por Doña Carmen Ortiz Lallana, propuesta por el Parlamento de La Rioja, en su sesión de 8 de febrero y nombrada mediante Decreto del presidente 2/2007, de 15 de febrero, habiendo tomado posesión de su cargo, el 27 de febrero. De acuerdo con la Ley reguladora del Consejo, en estos casos, el nombramiento del vocal sustituto lo es por el plazo restante del mandado del anterior titular. Concluido el mismo, el Parlamento ha vuelto a proponerla como vocal, que ha sido nombrada por cuatro años, por Decreto del presidente 17/2007, de 20 de julio.

El Consejo Consultivo de La Rioja ha emitido 134 dictámenes por lo que su actividad se ha incrementado respecto del ejercicio anterior (102 dictámenes) y mantiene la línea de crecimiento sostenido (125, en el 2005 y 108 en 2004). De los expedientes tramitados 97 son de responsabilidad patrimonial (el 72,38%), con el siguiente desglose: 93 de la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja (35 por daños causados por animales de caza; 39, en materia de sanidad; 2, en materia de educación; 9, en materia de carreteras; 8, en materias diversas) y 4 de la Administración Local. El resto de los dictámenes se refieren a recursos de inconstitucionalidad (2); reglamentos (25); contratos (4); Recursos extraordinarios de revisión y revisión de oficio (7) y otros (2).

Por su trascendencia y el interés general de las cuestiones que se examinan pueden mencionarse los Dictámenes 61/07 (en relación a la interposición por el Gobierno de La Rioja de recurso de inconstitucionalidad contra las disposiciones en materia de aguas recogidas en la reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón), el 64/07 (en relación a la interposición por el Gobierno de La Rioja de recurso de inconstitucionalidad contra diversas disposiciones de la Ley estatal 8/2007, de 28 de mayo, del suelo) y el Dictamen 128/07, en relación con la adaptación del Decreto 32/200, de 29 de abril, por el que se crean y regulan las prestaciones para cuidadores de personas mayores dependientes a las previsiones de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, en el que se examina la incidencia competencial de esta ley estatal en las regionales, de asistencia social, ejercidas con anterioridad. Resultan también de interés, el Dictamen 23/07, relativo al Proyecto de Decreto por el que se reglamenta la estructura y el funcionamiento de los órganos de gestión de las figuras de calidad agroalimentarias, así como el dictamen 14/07, por la doctrina general que se establece en materia de modificaciones de contratos administrativos.

Actividad de la Defensora del Pueblo de La Rioja

Tras la puesta en funcionamiento de la institución a finales de diciembre de 2006, la actividad desplegada en su primer año ha sido considerable (acondicionamiento de las instalaciones definitivas, primeros nombramientos del personal colaborador, convenios de colaboración con las distintas Administraciones Públicas, relaciones con otras instituciones semejantes y, en definitiva, puesta en marcha de la Institución de nueva planta) y los datos reflejan que la sociedad riojana ha acogido positivamente a la nueva institución. Así se desprende de los datos estadísticos que resumen el primer año de funcionamiento. Se han presentado 390 quejas de las cuales se han resuelto el 70%, continuando su trámite las restantes. Se han efectuado 368 consultas, en las que se ha facilitado información de manera inmediata, mediante los distintos canales de comunicación a disposición de los ciudadanos. La Defensora del Pueblo ha dirigido 30 recomendaciones a diferentes Administraciones Públicas; ha formulado 13 sugerencias, 1 advertencia y la institución ha iniciado 20 procedimientos de oficio relacionadas con asuntos educativos, sociales, medioambientales, etc.

*Germán Fernández Farreres**
*Alfonso Arévalo Gutiérrez***

Introducción general

En los *Informes* correspondientes a los años 2004, 2005 y 2006 tuvimos ocasión de destacar que, frente a los avatares y quebrantos que protagonizaron el año 2003, la dinámica política de la Comunidad de Madrid se había caracterizado por la estabilidad institucional y la concreción de las líneas políticas, gubernamental y de oposición, que habrían de cerrarse a la conclusión de la VII Legislatura de la Comunidad de Madrid (2003-2007).

En esta línea de estabilidad, durante el año que ahora nos corresponde considerar se ha dado el salto de la VII a la VIII Legislatura (2007-2011), consecuencia de los comicios electorales celebrados el último domingo de mayo, cuyo resultado ha determinado la renovación de la confianza de la ciudadanía, reforzada con una mayoría absoluta más amplia que la obtenida en octubre de 2003, en la candidatura del Partido Popular encabezada por Esperanza Aguirre Gil de Biedma. No resulta ocioso recordar en este momento que, sobre un censo electoral de 4.458.989 ciudadanos y habiendo votado un total de 3.001.200, el Partido Popular, de los 2.987.746 votos válidos, obtuvo 1.592.162, es decir, el 54,23 por 100. Por su parte, el Partido Socialista Obrero Español obtuvo 1.002.862 sufragios válidos, es decir, un 34,16 por 100, mientras que Izquierda Unida de la Comunidad de Madrid alcanzó 264.782 votos, con un porcentaje del 9,02 por 100. Ninguna otra formación política superó la barrera electoral del 5 por 100 establecida por el artículo 18.2 de la Ley 11/1986, de 16 de diciembre, Electoral de la Comunidad de Madrid; es más, la cuarta formación, Los Verdes, obtuvo tan sólo 33.044 votos, lo que supone el 1,12 por 100 de los sufragios válidos.

Al margen de consolidar la posición del Partido Popular, que obtiene la mayoría absoluta más holgada de las que han dispuesto las distintas fuerzas políticas en la historia de la autonomía madrileña, la celebración de los comicios electorales, dados los resultados registrados, ha tenido un importante impacto en el seno de las formaciones políticas de la oposición, al no ver satisfechas sus expectativas electorales. En este orden de ideas, ha de recordarse que, incluso antes de constituirse la Cámara autonómica, el día 4 de junio el candidato del Partido Socialista Obrero Español, Rafael Simancas Simancas, presentó su dimisión. Interinamente asumió la Portavocía del Grupo en la Asamblea de Madrid la Diputada Matilde

* Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense de Madrid.

** Letrado de la Asamblea de Madrid. Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad Carlos III de Madrid.

Fernández Sanz, hasta la final y definitiva elección como Portavoz de María del Carmen Menéndez González-Palenzuela, que no había ostentado anteriormente la condición de diputada autonómica. Por su parte, en el Grupo Parlamentario Izquierda Unida Inés Sabanés Nadal sigue ostentando la Portavocía, tras haberse presentado a los comicios autonómicos como número 1, desplazando al segundo puesto de la lista electoral –consecuencia de un acuerdo de última hora– a Gregorio Gordo Pradel.

Presupuesto lo anterior, ha de significarse que la estabilidad institucional derivada de una mayoría absoluta inicial y de su posterior reforzamiento ha estado condicionada, sin embargo, por diversos acontecimientos. Estando próximas las elecciones generales, a celebrar en marzo de 2008, la tensión entre el Ejecutivo autonómico y el Gobierno central parece intensificarse. Al margen de su reiterada proyección en prensa, radio y televisión, los desacuerdos han centrado en muy diversas ocasiones el debate parlamentario en la Asamblea de Madrid, como lo acredita la sesión de investidura de la candidata a Presidenta de la Comunidad: 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». Tampoco puede omitirse que la tensión política, se ha proyectado en el seno de la fuerza política mayoritaria, con notables discrepancias públicas entre la Presidenta de la Comunidad de Madrid y el alcalde de su principal municipio.

Por último, en este apartado de consideraciones introductorias, ha de recordarse que sigue su curso la candidatura de Madrid como Ciudad sede de los Juegos Olímpicos de 2016, con el unánime respaldo de las fuerzas parlamentarias representadas en la Asamblea de Madrid.

Producción legislativa

Rasgos generales de la actividad legislativa

Siguiendo una línea de tendencia consolidada durante los años precedentes, la producción legislativa de la Comunidad de Madrid ha sido muy reducida en el año 2007. Tan sólo se han aprobado siete normas con rango, valor y fuerza de ley, dos en el octavo y último periodo de sesiones de la VII Legislatura y cinco en la vigente VIII Legislatura.

Las normas aprobadas 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 2008, cuyo presupuesto prácticamente alcanza ya los 19.000 millones de euros, y, de otro, distintas determinaciones puntuales: la institucionalización de la mediación familiar en la Comunidad; una serie de medidas en orden a la garantía del suministro eléctrico, luego modificadas; un conjunto también de medidas urgentes de modernización del Gobierno y de la Administración de la Comunidad; y el establecimiento de una nueva institución autonómi-

ca de naturaleza consultiva. El resultado es que, además de la ley presupuestaria –Ley 5/2007– y de su, ya consolidada, «ley de acompañamiento» –Ley 7/ 2007–, la actividad legislativa en 2007 se ha circunscrito a la aprobación de cinco leyes.

Antes de analizar el contenido sustantivo de las anunciadas disposiciones legales, casi ocioso resulta destacar el absoluto protagonismo del Ejecutivo regional en el ejercicio de la iniciativa legislativa, confirmando una realidad asentada en la Comunidad de Madrid. Las siete leyes tienen su origen, en efecto, en sendas iniciativas gubernamentales. Por el contrario, respecto de las Propositiones de Ley ha de tenerse presente que, de las seis presentadas, dos decayeron por la conclusión de la VII Legislatura, estando pendiente de tramitación una, de iniciativa legislativa popular, mientras que las otras tres han sido tramitadas y rechazadas por el Pleno de la Asamblea de Madrid.

Las previsiones económico-financieras: los Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2008

El Pleno de la Asamblea de Madrid, en su sesión de 19 y 20 de diciembre, otorgó su aprobación definitiva al Proyecto de Ley 3(VIII)/2007, convertido en la Ley 5/2007, de 21 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2008.

Esta Ley 5/2007, cuyo articulado responde a la misma estructura que la Ley de Presupuestos para 2007 –comprendiendo el mismo número de artículos–, está conformada por un Preámbulo y un texto articulado en sesenta y cuatro preceptos, divididos en seis títulos. Complementan el texto articulado nueve disposiciones adicionales y dos finales. Su contenido sustantivo se basa en el mantenimiento de la estabilidad presupuestaria, a imagen de sus predecesoras, si bien ha de ponderarse que los Presupuestos Generales para 2008 son los primeros que se elaboran en la Comunidad de Madrid tras la entrada en vigor plena de la reforma de las leyes de estabilidad presupuestaria, aprobadas mediante 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. Preciado lo anterior, ha de destacarse, sumariamente, lo que sigue.

La parte principal del contenido esencial de la Ley la conforma su Título I, «*De los créditos presupuestarios*», artículos 1 a 16, en la medida en que su Capítulo I, «*De los créditos y su financiación*», artículos 1 a 6, 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, «*Normas sobre modificación de los créditos presupuestarios*», artículos 7 a 16, contiene reglas sobre el carácter limitativo y vinculante de los créditos y sobre su régimen de modificación, estableciendo limitaciones específicas para las transfe-

rencias 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.

La disciplina «*De los gastos de personal*» la establece el Título II, artículos 17 a 33, cuyas prescripciones se han adecuado a lo dispuesto en la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público. En su Capítulo I, «*De los gastos de personal al servicio del sector público de la Comunidad de Madrid*», artículos 17 a 27, regula 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 por 100. Adicionalmente, la masa salarial de los funcionarios experimentará un incremento del 1 por 100 con el fin de acomodar en sucesivos ejercicios el percibo del complemento específico en catorce pagas al año, incremento retributivo que comportará los ajustes necesarios para su aplicación al resto de los colectivos de personal. Asimismo, se regula la oferta de empleo público, estableciendo restricciones a la contratación de personal laboral temporal y al nombramiento de funcionarios interinos.

En el Título III, «*De las operaciones financieras*», artículos 34 a 40, su Capítulo I, «*Operaciones de crédito*», artículos 34 a 38, 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, «*Tesorería*», artículos 39 y 40, establece una serie de medidas para garantizar una correcta ejecución de las funciones de tesorería, medidas que afectan a la autorización para la apertura de cuentas bancarias y a la fijación de la cuantía mínima para que se acuerde la no liquidación y exacción de deudas.

En cinco capítulos se divide el Título IV, «*Procedimientos de gestión presupuestaria*», artículos 41 a 58. El Capítulo I, «*Autorización de gastos*», artículo 41, establece la cuantía de los gastos reservados al Gobierno de la Comunidad para su autorización. En el II, «*De los centros docentes no universitarios*», artículos 42 a 45, 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, «*Universidades Públicas*», artículos 46 y 47. Por su parte, el Capítulo IV, «*Régimen de gestión económica y presupuestaria del Servicio Regional de Salud*», artículos 48 a 52, regula determinadas especialidades del régimen de gestión económica y presupuestaria del Servicio Madrileño de Salud. Por último, el Capítulo V, «*Otras normas de gestión presupuestaria*», artículos 53 a 58, establece otras normas de gestión presupuestaria, como la posibilidad del Gobierno de aprobar planes y programas de actuación, las especialidades en el ejercicio de la función interventora o en el pago de determinadas subvenciones, así como la fijación de las cuantías de la prestación de la Renta Mínima de Inserción para el ejercicio 2008.

Las «*Disposiciones sobre el sector público de la Comunidad de Madrid*» se

establecen en el Título V, artículos 59 a 63, configurándose las reglas para la reordenación del mismo y autorizándose la formalización de convenios de colaboración en materia de infraestructuras. Su contenido se desglosa en tres capítulos: Capítulo I, «*Disposiciones generales*», artículos 59 y 60; Capítulo II, «*De las empresas públicas*», artículos 61 y 62; y Capítulos III, «*De los entes públicos*», artículo 63.

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, «*De las tasas*», artículo 64.

Por su parte, las disposiciones adicionales complementan el marco jurídico presupuestario, recogiendo preceptos de índole muy diversa. Nos limitamos a destacar que se mantiene el informe preceptivo por la Consejería de Hacienda de las disposiciones normativas o convenios cuya aprobación y aplicación pudiera suponer un incremento del gasto público o disminución de los ingresos de la Comunidad de Madrid respecto del autorizado y previsto en la Ley, o que puedan comprometer fondos de ejercicios futuros. Además, en materia de personal, se prevé la armonización de incrementos salariales con las disposiciones del Estado, la suspensión de determinados artículos de la Ley 1/1986, de 10 de abril, de la Función Pública de la Comunidad de Madrid, la no utilización de empresas de trabajo temporal para resolver las necesidades laborales y ciertas previsiones respecto del personal que, en su caso, resulte transferido durante 2008.

Cierran el cuerpo legal cinco anexos: Anexo I, «*Créditos vinculantes con el nivel que se detalla*»; Anexo II, «*Adscripción de Programas por Secciones*»; Anexo III, «*Plan de actuaciones e inversiones en Puente de Vallecas y Villa de Vallecas*»; Anexo IV, «*Subconceptos de gastos asociados a ingresos*»; y Anexo V, «*Módulos económicos para la financiación de centros docentes privados sostenidos con fondos públicos*».

Las medidas fiscales y administrativas de acompañamiento a los Presupuestos Generales de la Comunidad

La aprobación de la Ley de Presupuestos ha estado acompañada, como viene siendo costumbre consolidada, de la paralela tramitación y aprobación de otra disposición legal de contenido económico-financiero, tendente a establecer un conjunto de medidas normativas dispersas, fundamentalmente de carácter tributario, cuyo único punto de conexión radica en estar ligadas a los objetivos fijados en la Ley anual de Presupuestos. Las mismas se han concretado en la aprobación de la Ley 7/2007, de 21 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas.

Su contenido es el típico de las denominadas «leyes de acompañamiento». Tras un prolijo y detallado Preámbulo –agrupado en tres apartados–, tiene una estructura muy sencilla, conformándose tan sólo por tres capítulos, referidos a «*Tributos*», «*Actividad administrativa*» y «*Organismos públicos*». Complementan el texto articulado cinco disposiciones adicionales, dos transitorias, una Disposición Derogatoria Única –que procede a la derogación expresa de la Ley 12/1994, de 27 de diciembre, de Tributación sobre los Juegos de Suerte, Envite y Azar– y tres disposiciones finales, la última de las cuales dispone la entrada en vigor de la Ley el día 1 de enero de 2008.

El impacto de la disposición legal considerada en el ordenamiento autonómico y su trascendencia práctica compelen a considerar, de forma sumaria, su contenido, a cuyo efecto han de diferenciarse los dos grandes bloques temáticos que expresa su propia rúbrica.

De un lado, las medidas de orden fiscal y tributario, que constituyen el núcleo esencial de la Ley y se recogen en el Capítulo I, «*Tributos*» (artículos 1 a 6). Lo más destacable es que, respecto del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, se deflacta en un 2% la tarifa aprobada en la Ley 4/2006, de 22 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, igualando los tramos de la base imponible de dicha tarifa a los aprobados por la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2008. Además de esta medida, se mantienen las deducciones aplicables sobre la cuota íntegra autonómica vigentes durante 2007. En el Impuesto sobre el Patrimonio se mantiene el mínimo exento general establecido en la Comunidad de Madrid por la Ley 4/2006, de 22 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, y se reduce la tarifa del impuesto, con lo que se pretende minorar la presión fiscal del patrimonio, en consonancia con el carácter extraordinario del tributo y con la regulación llevada a cabo en los últimos años en otros países de nuestro entorno. En el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones se mantienen las reducciones de la base imponible aplicables a las adquisiciones *mortis causa*, la tarifa, los coeficientes correctores de la cuota y las bonificaciones en cuota vigentes en 2007. En el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados se mantienen los tipos impositivos aplicables a las transmisiones de inmuebles, en la modalidad «Transmisiones Patrimoniales Onerosas», y a los documentos notariales, en la modalidad «Actos Jurídicos Documentados», vigentes en 2007. En la tributación sobre el juego, con el fin de racionalizar los gravámenes sobre el bingo y mejorar su gestión, se derogan el Impuesto sobre los Premios del Bingo y el Impuesto sobre la modalidad de los Juegos Colectivos de Dinero y Azar Simultáneos Bingo Simultáneo y se ajusta el tipo de gravamen de la Tasa Fiscal sobre el Juego del Bingo aplicable también al Bingo Simultáneo. Por último, respecto de las Tasas y Precios Públicos se establecen dos nuevas tasas en materia de vivienda, se modifican las tarifas de diversas tasas en materia de juego, industria, transporte y sanidad y se suprime una tarifa en materia de juego.

De otro, las medidas de orden administrativo se caracterizan por su heterogeneidad, afectando al régimen jurídico de las subvenciones y del patrimonio, a la gestión de recursos humanos y a la organización administrativa. De las mismas cabe destacar la modificación de la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid, a fin de actualizar la regulación de las garantías en los supuestos de pagos anticipados con el fin de facilitar su aportación por parte de los interesados, así como de agilizar el procedimiento de incautación de las mismas. En materia de personal se regula el derecho de los funcionarios interinos al reconocimiento de los servicios que presten en el ámbito de la Administración de la Comunidad de Madrid, sus organismos autónomos, órganos de gestión sin personalidad jurídica propia y demás entidades de Derecho público y entes del sector público de ella dependientes, a efectos del percibo de trienios. Finalmente, con el fin de agilizar la tramitación de determinadas modificaciones del planeamiento urbanístico, se modifica la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid.

Por último, en el Capítulo III, «*Organismos públicos*», se regulan algunas medidas relativas a organismos públicos de la Comunidad de Madrid. Sobre el particular nos limitamos a señalar que, en materia de emigración, se crea la Agencia Madrileña para la Emigración, ente de Derecho público responsable del desarrollo de las políticas de la Comunidad de Madrid en relación con los madrileños residentes en el extranjero y los que decidan regresar, al que se adscriben el Registro de Asociaciones y Centros de Madrileños en el Extranjero y el Consejo de Madrileños en el Extranjero. Además, y como instrumento fundamental de coordinación y planificación de dichas políticas, se prevé un Plan de Ayuda para la Emigración que, con carácter bienal, defina los objetivos y concrete las acciones que se consideren prioritarias en esta materia. Por otro lado, a efectos de alcanzar formas cada vez más ágiles y eficientes en la gestión del sistema sanitario, se prevé la posibilidad de dotar de personalidad jurídica y de autonomía económico-financiera no sólo a los hospitales de la Comunidad de Madrid, sino también a otros centros, órganos o unidades del ámbito sanitario. Se introduce, asimismo, una remodelación parcial de las competencias de la Agencia de Informática y Comunicaciones de la Comunidad de Madrid en el ámbito sanitario, a fin de permitir la extensión de determinados servicios comunes que, por sus características, deben ser uniformes y homogéneos para la totalidad de la Administración de la Comunidad. Finalmente interesa destacar que la Ley recoge, en una Disposición Adicional, la formación del profesorado en el aprendizaje de las lenguas europeas para la ejecución de los programas de la enseñanza bilingüe.

No puede cerrarse este apartado sin destacar que esta Ley 7/2007, en línea con sus predecesoras, incide 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 aprobadas por la Comunidad de Madrid

La Asamblea de Madrid, en el periodo de sesiones febrero-marzo (octavo y último de su VII Legislatura), procedió a la aprobación de dos normas con rango de ley: la Ley 1/2007, de 21 de febrero, de Mediación Familiar de la Comunidad de Madrid, y la Ley 2/2007, de 27 de marzo, por el que se regula la Garantía de Suministro Eléctrico en la Comunidad de Madrid.

Celebrados los comicios electorales de 27 de mayo y constituida la Asamblea de Madrid con fecha de 12 de junio, una de las primeras decisiones adoptadas por la Cámara fue la aprobación de la Ley 3/2007, de 26 de julio, de Medidas Urgentes de Modernización del Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid. En el sucesivo periodo de sesiones (septiembre-diciembre 2007), la Cámara ha aprobado dos normas legales, al margen de las dos de contenido económico-financiero de las que se ha hecho mérito, no quedando pendiente de sustanciación para el año 2008 ningún Proyecto de Ley. En concreto, de las dos leyes aprobadas, la primera, la Ley 4/2007, de 13 de diciembre, constituye una modificación puntual

de la Ley 2/2007, reguladora de la Garantía del Suministro Eléctrico, determinada por la modificación de la legislación estatal básica aplicable en la materia. Por su parte, la segunda, la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, institucionaliza un Consejo Consultivo propio de la Comunidad, a semejanza de lo que ocurre en otras Comunidades Autónomas.

De acuerdo con su respectivo número de orden, la estructura y contenido de las disposiciones legales referidas puede sintetizarse en los siguientes términos.

La Mediación Familiar de la Comunidad de Madrid

La finalidad de la nueva norma legal es establecer los requisitos que deben reunir los mediadores profesionales que realicen su actividad en la Comunidad de Madrid, su inscripción en el registro de Mediadores Familiares y las normas básicas que rigen el procedimiento de mediación familiar. Con su aprobación se garantiza la formación y cualificación de los mediadores inscritos en el correspondiente Registro.

La Ley 1/2007, tras un cuidado Preámbulo, consta de veintinueve artículos, estructurados en un Título preliminar y cuatro títulos más, de los cuales el último se subdivide en tres capítulos. El Título Preliminar, artículos 1 a 7, bajo la rúbrica de «*Disposiciones generales*», define la mediación familiar, su ámbito de aplicación y su finalidad. Establece los principios esenciales en los que se ha de sustentar la mediación, entre los cuales se encuentra la protección de los intereses de los menores y de las personas dependientes, y describe las funciones y competencias de la Administración autonómica en la materia. Seguidamente se regula el Registro de Mediadores Familiares, único registro en el que figurarán todas las personas físicas que ejerzan la mediación conforme a los requisitos previstos en la Ley, pudiendo accederse al mismo a través de la Consejería competente en materia de familia o a través del Registro de Mediadores Familiares que, en su caso, se haya creado por el colegio profesional al que pertenezca el mediador. El Título concluye introduciendo una Comisión Autonómica de Mediación Familiar, que se constituye como órgano asesor y en la que se prevé la participación de colegios profesionales, instituciones de reconocido prestigio en materia de mediación familiar y expertos.

El Título I, «*Las partes en la mediación*», artículos 8 a 10, define los conflictos en los que será de aplicación la Ley y establece los derechos y deberes de las partes que se sometan a la institución de la mediación. El texto legal parte de un concepto amplio tanto de las partes como de los supuestos de conflictividad. Así, se incluye como partes a las personas unidas por vínculo matrimonial o unión de hecho y, en general, a familiares hasta el cuarto grado de consanguinidad o afinidad. Puede ser objeto de mediación cualquier tensión o conflicto intrafamiliar que no deba ser abordado desde la psicología u otras disciplinas o terapias, a juicio del mediador o profesional competente.

En el Título II, «*Mediadores familiares*», artículos 11 a 15, se regula la cualificación y formación especializada en mediación familiar que deben acreditar los profesionales inscritos en el Registro de Mediadores Familiares para llevar a cabo

sus funciones. Se define la figura del mediador familiar, los deberes y derechos que le asisten y se establecen las causas de abstención en el procedimiento de mediación familiar. En cuanto a la titulación que han de poseer, la ley ha optado por una fórmula amplia al no exigir formación en ramas concretas, debiendo estar en posesión de cualquier título universitario de grado superior o medio y tener una formación específica en materia de mediación.

El «*Procedimiento de mediación familiar*» se concreta en su Título III, artículos 16 a 19, que lo regula desde el momento de la solicitud de las personas interesadas, que debe plantearse voluntariamente y de común acuerdo, hasta la sesión final de la mediación.

Las «*Infracciones y sanciones*» se concretan en el Título IV, tanto en su vertiente sustantiva como de procedimiento. Los artículos 20 a 24, que lo conforman, tras concretar la «*Responsabilidad de los mediadores familiares*» en el artículo 20, están divididos en tres capítulos: I, «*Infracciones*», artículos 21 a 25; II, «*Sanciones*», artículos 26 y 27; y III, «*Procedimiento sancionador*», artículos 28 y 29.

Complementan el texto articulado una Disposición Adicional y dos disposiciones finales. La Adicional Única determina los requisitos que han de reunir para inscribirse en el Registro de Mediadores Familiares las personas que hayan ejercido como mediadoras con anterioridad a su entrada en vigor. Por su parte, la Final Primera habilita su desarrollo reglamentario por el Consejo de Gobierno, a propuesta de la Consejería competente en materia de familia, mientras que la Segunda determina su entrada en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

La garantía del suministro eléctrico y su ulterior modificación puntual

La Ley se ha dictado al amparo de los artículos 26.3.1.3 y 26.1.1.11 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, que atribuyen a la Comunidad, de un lado, la competencia exclusiva en materia de industria, sin perjuicio de lo que determinen las normas del Estado en materia de seguridad, sanitarias o de interés militar y las normas relacionadas con las industrias que estén sujetas a la legislación de minas, hidrocarburos y energía nuclear, y, de otro, la competencia exclusiva en materia de instalación de producción, distribución y transporte de cualesquiera energías, cuando el transporte no salga de su territorio y su aprovechamiento no afecte a otra Comunidad. Todo ello, en el marco de la legislación estatal básica afirmada por la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, que reconoce la competencia de las Comunidades Autónomas para el desarrollo legislativo, reglamentario y de ejecución de dicha normativa. En dicho marco, el objeto de la Ley 2/2007 es establecer una serie de requisitos adicionales de garantía de suministro eléctrico en la Región, atendiendo a las características específicas, sociales y económicas de la misma. Consta de veinticinco artículos, una disposición transitoria única y dos disposiciones finales.

Por lo demás, la referida Ley ha sido objeto de reforma en el propio año 2007, como consecuencia de la modificación operada en la legislación estatal básica por medio de la Ley 17/2007, de 4 de julio. Modificación ésta obligada para adaptar la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, a lo dispuesto en la Direc-

tiva 2003/54/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2003, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad.

Las medidas urgentes de Modernización del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Madrid

Inmediatamente después de la constitución de la VIII Legislatura de la Asamblea de Madrid, el Consejo de Gobierno remitió a la Cámara su Proyecto de Ley 1(VIII)/2007, comprensivo de distintas medidas urgentes en orden a la modernización del Gobierno y de la Administración autonómica, el cual quedó aprobado definitivamente como Ley 3/2007, de 26 de julio.

Esta Ley, con un significativo impacto sustantivo, especialmente en materia urbanística, se estructura en dos títulos, una disposición transitoria, una derogatoria y dos finales.

El Título I, «*Modernización del Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid*», consta de cuatro Capítulos (artículos 1 a 9), de los cuales cabe destacar que, en el Capítulo I, se establece una mejor definición de los órganos del Gobierno, reservándose la denominación de «consejeros» a la Administración Autonómica, a fin de evitar cualquier confusión, en última instancia perjudicial para los ciudadanos. Como principal novedad cabe destacar la regulación más exhaustiva de la figura de los Viceconsejeros, cuyas funciones no estaban hasta el momento disciplinadas con suficiente claridad, convirtiéndose en el segundo nivel de la acción del Gobierno. Asimismo, en el Capítulo III, se regulan las «*Incompatibilidades de los Altos Cargos de la Comunidad de Madrid*», definiéndose con mayor precisión las retribuciones de los Directores Generales y altos cargos de rango inferior.

El Título II se ocupa «*De la acción administrativa*»(artículos 10 a 23), agrupados también en cuatro capítulos. Sin lugar a dudas, el de mayor trascendencia sustantiva es el Capítulo I, «*Estrategia territorial, planeamiento y ordenación del urbanismo en la Comunidad de Madrid*». Las modificaciones que se introducen en la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid parten de la consideración de que en las cuestiones de política urbanística es imprescindible la máxima información y la más absoluta transparencia en todos los trámites administrativos. En coherencia, la reforma pretende mejorar sustancialmente la información de los ciudadanos sobre las decisiones que los poderes públicos adopten en esta materia, así como agilizar sustancialmente los trámites que hay que realizar. En este orden de ideas, se introduce un nuevo procedimiento de aprobación de los Avances de los Planes Generales y de Sectorización, en el que será preceptivo y vinculante un Informe de Impacto Territorial emitido por el Consejo de Gobierno, lo que facilitará que la posterior tramitación sea más rápida. Por otra parte, teniendo en cuenta la experiencia de determinados municipios de España, la Ley contempla la posibilidad de atribuir las competencias de planeamiento a la Consejería correspondiente, en caso de incumplimientos graves. Una de las principales novedades introducidas es la limitación a tres alturas, más ático, en la construcción de los nuevos desarrollos urbanísticos, con el fin de

impulsar un nuevo modelo de ciudad más humano y de acabar con un urbanismo que ya no se corresponde con el desarrollo y con las aspiraciones de calidad de vida de la actual sociedad madrileña. Por otra parte, siguiendo lo establecido en la Ley estatal 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, se contempla la posibilidad de construir determinadas instalaciones en los suelos rurales, incluyéndose las de carácter deportivo en los suelos de uso agrícola. Se eleva el rango de los órganos competentes para aprobar definitivamente los diferentes instrumentos urbanísticos, atribuyéndose al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid la competencia respecto a los Planes Generales y de Sectorización, así como sus modificaciones y revisiones. Otra importante novedad de la Ley es la supresión de la figura del Agente Urbanizador. E, igualmente, debe destacarse la prohibición de los convenios urbanísticos de planeamiento.

El establecimiento de un Consejo Consultivo autonómico

A diferencia de otras Comunidades Autónomas, la de Madrid ha venido considerando que no era preciso crear una institución consultiva similar al Consejo de Estado en su ámbito territorial. En consecuencia, en los supuestos en que legalmente se precisa su intervención, la función correspondiente la ha asumido el Alto Cuerpo Consultivo instituido por el artículo 107 de la Constitución. Este planteamiento ha sido modificado finalmente con la aprobación de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, reguladora del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid.

La ley consta de dieciocho artículos, divididos en un Título Preliminar y tres títulos más.

El Título Preliminar, «*Disposiciones generales*», artículos 1 a 3, regula la naturaleza y el régimen jurídico del Consejo Consultivo, caracterizándolo como un órgano de asesoramiento que actúa con autonomía orgánica y funcional, así como el régimen de sus dictámenes.

Por su parte, sus «*Órganos y composición*» son objeto del Título I, artículos 4 a 12. El mismo delimita los órganos del Consejo Consultivo, su composición y el estatuto jurídico de sus miembros. Ha de destacarse que los consejeros son de dos categorías, electivos y permanentes, condición ésta reservada, en exclusiva, a los ex presidentes de la Comunidad de Madrid, como reconocimiento expreso al valor permanente de su experiencia en los asuntos relacionados con la Comunidad.

Las funciones del Consejo Consultivo se delimitan en su Título II, «*Competencia*», artículo 13, estableciendo con claridad y precisión sus atribuciones, que, en determinados supuestos, se extienden a la actuación de las corporaciones locales.

El Título III y último regula el «*Funcionamiento*» del Consejo, artículos 14 a 18. En el mismo se regula la forma y el procedimiento para la adopción de los dictámenes, así como los medios personales y materiales de los que ha de estar dotado el Consejo.

Complementan el texto articulado tres disposiciones adicionales, una Disposición Transitoria, una Disposición Derogatoria, y tres disposiciones finales, la última de las cuales determina la entrada en vigor de la Ley el día 1 de enero de

2008. Interesa destacar que la institución iniciará su andadura a partir de la aprobación por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, lo que deberá tener lugar en el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de la Ley, y una vez que transcurran tres meses desde la vigencia del referido Reglamento Orgánico.

Ejercicio de la potestad reglamentaria

Líneas generales de su ejercicio por el Gobierno de la Comunidad

De forma semejante a lo sucedido con la producción legislativa, el Ejecutivo regional ha mantenido la tendencia a la reducción en el ejercicio de la potestad reglamentaria. En concreto, el número de decretos aprobados por el Consejo de Gobierno es de ciento cincuenta y ocho.

A los mismos han de sumarse los puntuales y variados decretos dictados por la Presidencia de la Comunidad, conforme a la competencia que le reconoce el artículo 19.3 de la citada Ley de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid. El número de los mismos durante el presente año ha sido ciertamente elevado, habiendo ejercitado su potestad normativa la Presidenta hasta en un total de cuarenta y tres ocasiones. Ello se explica por la celebración de elecciones en mayo y la ulterior conformación de un nuevo equipo gubernamental.

Reglamentos de carácter general en desarrollo de prescripciones legales

Entre los reglamentos de carácter general, sin perjuicio del detalle que, sumariamente y de acuerdo con su número de orden, se realiza a continuación, han de destacarse los relativos a la promoción de la accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas y al establecimiento de un marco regulador de la convivencia en los centros docentes de la Comunidad de Madrid.

– El Decreto 13/2007, de 15 de marzo, aprueba el Reglamento Técnico de Desarrollo en Materia de Promoción de la Accesibilidad y Supresión de Barreras Arquitectónicas, (*Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* número 96, de 24 de abril), desarrollando las prescripciones de la Ley 8/1993, de 22 de junio, de Promoción de la Accesibilidad y Supresión de Barreras Arquitectónicas.

Cabe señalar que este Reglamento se regulan todas aquellas cuestiones relativas a la accesibilidad en el urbanismo, contemplando medidas que aseguren la accesibilidad en espacios de uso público, tanto urbanos como no urbanos, estableciéndose lo que vienen a denominarse itinerarios peatonales, que son definidos en el propio Reglamento como aquellos itinerarios públicos o privados de uso comunitario destinados al tránsito de personas o al tránsito compartido de personas y vehículos. Igualmente se trata de forma expresa la accesibilidad en aparcamientos y en los elementos de mobiliario urbano. Asimismo se regula la accesibilidad en edificios, tanto públicos como de uso privado y se establece la posibilidad de que por parte de la Administración se otorguen las ayudas técnicas que sean necesarias.

– En cuanto al Decreto 15/2007, de 19 de abril, que establece el marco regulador de la convivencia en los centros docentes de la Comunidad de Madrid, su objetivo es conseguir un adecuado clima escolar de los centros educativos, el respeto de los alumnos a la institución escolar y al profesorado, así como la aceptación por parte de los padres de su responsabilidad en la educación de los hijos.

Entre otros aspectos, se regula el marco para la elaboración, por parte de los centros escolares, de un Plan de Convivencia que incluya unas claras Normas de Conducta de obligado cumplimiento para los alumnos. Asimismo, se fijan las competencias y responsabilidades del profesorado y del equipo directivo, y las funciones que corresponden al Consejo Escolar. El grueso de la regulación se refiere al procedimiento disciplinario y sancionador

Regulación de sectores de actividad administrativa específicos

Además de lo ya indicado, ha de dejarse constancia, de forma sistemática y agrupándolas por ámbitos sectoriales, de las siguientes disposiciones.

En el ámbito sanitario, el Decreto 3/2007, de 10 de enero, por el que se regula la publicidad de las sanciones impuestas por infracciones en materia de prevención de riesgos laborales, el Decreto 8/2007, de 1 de febrero, por el que se regula el proceso voluntario de integración en el régimen estatutario del personal laboral y funcionario que presta servicios en las Instituciones Sanitarias del Servicio Madrileño de Salud, y el Decreto 10/2007, de 22 de febrero, por el que se regulan los centros que utilizan aparatos de bronceado mediante radiaciones ultravioletas en la Comunidad de Madrid.

En el sector comercial, el Decreto 153/2007, de 20 de diciembre, por el que se establece el calendario comercial de apertura de establecimientos en domingos y festivos durante el año 2008, autorizándose abrir al público un total de 22 domingos y días festivos.

Respecto de la protección forestal, el Decreto 1/2007, de 10 de enero, por el que se modifica el Catálogo de Montes de Utilidad Pública de la Comunidad de Madrid, mediante la permuta de 9,6535 hectáreas de la finca «Pinar de la Barranca», por 32,7660 hectáreas de la finca «Los Almorchones», ambas propiedad del Ayuntamiento de Navacerrada.

Por lo que respecta al abastecimiento de agua, en línea con años anteriores, diversos 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 109/2007, de 2 de agosto, para la urbanización «Parquelagos», perteneciente al municipio de Galapagar, del Decreto 110/2007, de 2 de agosto, para el municipio de Fresnedillas de la Oliva, y del Decreto 141/2007, para el municipio de Alpedrete. Por su parte, por medio del Decreto 155/2007, de 20 de diciembre, se aprueban las tarifas máximas de los servicios de aducción, distribución, alcantarillado, depuración y agua reutilizable en el ámbito de la Comunidad de Madrid.

Por lo que respecta a la política de Inmigración y Cooperación, el Decreto 129/

2007, de 20 de septiembre, por el que se regula la promoción y ayuda de la Comunidad de Madrid a los madrileños residentes en el extranjero.

Con todo, el bloque normativo más numeroso se ha centrado, de nuevo, en el ámbito de la educación. Al margen del, anteriormente analizado, Decreto 15/2007, de 19 de abril, por el que se establece el marco regulador de la convivencia en los centros docentes de la Comunidad de Madrid, y refiriéndonos exclusivamente a su número de orden y fecha, han de recordarse los numerosos decretos tendentes a la creación de escuelas infantiles de primer ciclo y de institutos de educación secundaria (Decretos 5/2007, de 18 de enero; 17/2007, de 26 de abril; 25/2007, de 24 de mayo; 105/2007, de 26 de julio; 117/2007, de 2 de agosto; 133/2007, de 4 de octubre; o 154/2007, de 20 de diciembre), así como otro bloque de Decretos enderezados al establecimiento de distintos currículos de enseñanzas (22/2007, de 10 de mayo; 23/2007, de 10 de mayo; 29/2007, de 14 de junio; 30/2007, de 14 de junio; 31/2007, de 14 de junio; y 32/2007, de 14 de junio). Por lo demás, ha de tenerse presente el Decreto 85/2007, de 12 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 2007-2008.

Disposiciones administrativas

En el ámbito administrativo, además del Decreto 21/2007, de 3 de mayo, por el que se aprueba la Oferta de Empleo Público de la Comunidad de Madrid para el año 2007, es preciso ponderar tanto el general Decreto 131/2007, de 27 de septiembre, en cuya virtud se establecen las fiestas laborales para el año 2008 en la Comunidad de Madrid, como el específico Decreto 156/2007, de 27 de diciembre, por el que se fija el calendario para el año 2008 de días inhábiles a efectos del cómputo de plazos administrativos en 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 interna de los departamentos que integran el Consejo de Gobierno de la Comunidad, consecuencia de la constitución de la VIII Legislatura.

En este orden de ideas, y presupuesto el establecimiento de dos nuevas Consejerías, Deportes y Vivienda, el Decreto 40/2007, de 28 de junio, procedió a la modificación parcial de las estructuras de las diferentes Consejerías de la Comunidad de Madrid. Con posterioridad, han sido seis las Consejerías que han ajustado su organización interna: Educación, Inmigración y Cooperación, Vivienda, Deportes, Empleo y Mujer, y Cultura y Turismo.

Estas modificaciones departamentales se han complementado, de un lado, con el Decreto 146/2007, de 15 de noviembre, por el que se adaptan las Intervenciones Delegadas al número y denominación de las Consejerías y Organismos de la Comunidad de Madrid, y, de otro, con el Decreto 147/2007, de 22 de noviem-

bre, por el que se modifica la composición de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos.

Como ya se ha anticipado, el grupo más numeroso de decretos aprobados por el Consejo de Gobierno está constituido por los decretos cuyo objeto lo constituye el nombramiento o cese de altos cargos y miembros de organismos dependientes de la Comunidad. Importante es también el conjunto de decretos relativos a la creación, disciplina, modificación o extinción de organismos de la Comunidad y entidades de su sector público, así como por los decretos que proceden a autorizar la constitución o participación de la Comunidad en Fundaciones de diverso género. Al respecto, han de destacarse las siguientes disposiciones:

– El Decreto 11/2007, de 1 de marzo, por el que se crea el Consejo para el seguimiento del Pacto Social de la Comunidad de Madrid contra los trastornos del comportamiento alimentario (la anorexia y la bulimia), debiendo tenerse presente que la composición establecida por el mismo resultó modificada por el posterior Decreto 143/2007, de 8 de noviembre.

– El Decreto 12/2007, de 8 de marzo, por el que se establece el régimen jurídico y de funcionamiento del Instituto de Nutrición y Trastornos Alimentarios de la Comunidad de Madrid.

– Asimismo, el Decreto 135/2007, de 18 de octubre, por el que se autoriza la constitución de la Fundación para la Investigación Biomédica del Hospital Carlos III, así como el Decreto 136/2007, de 18 de octubre, por el que se autoriza la constitución de la Fundación para la Investigación Biomédica del Hospital Infantil Universitario Niño Jesús.

– Merece especial consideración, de igual modo, el Decreto 120/2007, de 2 de agosto, por el que se autoriza la constitución por la Comunidad de Madrid de la Fundación Dos de Mayo, Nación y Libertad.

– Por último, debe considerarse la aprobación de los Estatutos de la Empresa Pública de los nuevos Hospitales de la Comunidad de Madrid, en virtud de la Ley 4/2006, de 22 de diciembre, todos ellos mediante sucesivos Decretos de fecha 2 de agosto (Hospital del Sur, Hospital del Norte, Hospital del Sureste, Hospital del Henares, Hospital del Tajo, y Hospital de Vallecas).

Dinámica política

La estabilidad del marco político e institucional, consolidándose en las elecciones de 27 de mayo la mayoría absoluta preexistente.

Conforme se ha destacado en la Introducción general, la dinámica política de la Comunidad de Madrid ha estado presidida durante el año 2007 por la celebración de los comicios electorales de 27 de mayo.

Debe destacarse que el número de diputados a elegir fue de ciento veinte, lo que ha supuesto un incremento sustancial (concretamente, nueve miembros más en la Cámara).

Los resultados electorales de la jornada del 27 de mayo fueron concluyentes e inequívocos, en el sentido de reforzar la mayoría preexistente. Los datos son los siguientes:

- Censo electoral: 4.458.989
- Votantes: 3.001.200
- Abstención: 1.457.789
- Votos válidos: 2.987.746
- Votos en blanco: 51.665
- Votos nulos: 13.454
- Votos a candidaturas: 2.936.081

Del total de votos válidos a las distintas candidaturas, y circunscribiéndonos a las tres fuerzas políticas que superaron la vigente barrera electoral del 5 por 100, el respectivo número de votos obtenido por cada una de ellas es el que sigue:

- Partido Popular: 1.592.162
- Partido Socialista Obrero Español: 1.002.862
- Izquierda Unida de la Comunidad de Madrid: 264.782

Por otra parte, lo más significativo del año 2007 ha sido, especialmente si se considera la ausencia de otros debates monográficos, la celebración de la sesión de investidura de la candidata a la Presidencia de la Comunidad de Madrid.

La no celebración del «Debate sobre el estado de la Región»

El conocido como «Debate sobre el estado de la Región» no se ha celebrado durante el presente año 2007, consecuencia de la formación de un nuevo Consejo de Gobierno y de acuerdo con una tradición consolidada en la Comunidad, que lo excluye en los años electorales.

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. Sin embargo, durante el año 2007 no se ha celebrado ningún debate del género.

La designación de Senadores en representación de la Comunidad de Madrid

La vinculación de los Senadores designados por la Comunidad de Madrid, a través de su Asamblea, al mandato autonómico, determinó que una de las primeras decisiones a adoptar por el Pleno de la Cámara, al inicio de la VIII Legislatura, fuera la designación de los seis Senadores representantes de la Comu-

nidad de Madrid en el Senado. El nombramiento recayó en los siguientes diputados autonómicos:

- Antonio Germán Beteta Barreda (Grupo Parlamentario Popular)
- Luis Peral Guerra (Grupo Parlamentario Popular)
- Juan Van-Halen Acedo (Grupo Parlamentario Popular)
- José Ignacio Echeverría Echániz (Grupo Parlamentario Popular)
- Rafael Simancas Simancas (Grupo Parlamentario Socialista)
- Ruth Porta Cantoni (Grupo Parlamentario Socialista)

La designación se basó en la aplicación del método proporcional conocido como regla D'Hont, lo que implicó, presupuestos los resultados electorales, que el Grupo Parlamentario Izquierda Unida no disponga de ningún representante en el Senado, a diferencia de lo había sucedido durante las Legislaturas III, IV, VI y VII.

La reestructuración del Ejecutivo autonómico

Por lo que respecta al Ejecutivo autonómico, han de destacarse dos circunstancias: de un lado, su nueva configuración por la Presidenta de la Comunidad en junio, aumentando en dos el número de Consejerías; y, de otro, la modificación de la estructura orgánica de las Consejerías a lo largo del año.

Por Decreto de la Presidencia de la Comunidad de Madrid 7/2007, de 20 de junio, se ha establecido el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid, complementado por los Decretos de la Presidencia de la Comunidad 8/2007 a 22/2007, por los que se establecen dos Vicepresidencias, concretándose sus funciones, y se nombra a los respectivos titulares de las distintas Consejerías.

A tenor de los mismos, además de la Presidencia, el Gobierno autonómico está constituido por dos vicepresidencias –Vicepresidencia Primera y Portavocía del Gobierno y Vicepresidencia Segunda–, así como por las 14 siguientes Consejerías, además de la Portavocía del Gobierno, que formalmente tiene rango de Consejería: Justicia y Administraciones Públicas, Presidencia e Interior, Hacienda, Economía y Consumo, Transportes e Infraestructuras, Educación, Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, Sanidad, Cultura y Turismo, Familia y Asuntos Sociales, Empleo y Mujer, Inmigración y Cooperación, Deportes y Vivienda. En consecuencia, se ha incrementado el número de Consejerías, pasando de 12 a 14, además de la Vicepresidencia Primera y Portavocía del Gobierno. En concreto, En efecto, se han creado, de un lado, la Consejería de Vivienda, desgajada de la anterior Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, y, de otro, la Consejería de Deportes, separada de la precedente Consejería de Cultura y Deportes, a la que, además, se le atribuyen las competencias que previamente correspondían, en el seno de la Consejería de Educación, a la Dirección General de la Juventud.

En otro orden de ideas, por lo que respecta a la modificación de la estructura orgánica de los distintos departamentos a lo largo del año, ha de destacarse que,

tras la conformación del nuevo equipo gubernamental, el Decreto 40/2007, de 28 de junio, procedió a la modificación parcial de las estructuras de las diferentes Consejerías de la Comunidad de Madrid, estableciendo los órganos hasta nivel de Dirección General que integran cada una de ellas y sus competencias, así como los Entes y Organismos que se adscriben a las mismas. Y con posterioridad, han sido seis las Consejerías que han reajustado su organización interna (las de Educación, Inmigración y Cooperación, Vivienda, Deportes, Empleo y Mujer, y Cultura y Turismo).

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición de la Asamblea de Madrid

De forma esquemática, ha de dejarse constancia de los siguientes datos:

Composición a 31 de diciembre de 2007:

Total diputados: 120

Grupo Parlamentario Popular (GPP): 67

Grupo Parlamentario Socialista (GPS): 42

Grupo Parlamentario Izquierda Unida (GPIU): 11

Mesa de la Asamblea de Madrid: 7 miembros.

Presidenta: María Elvira Rodríguez Herrer (GPP)

Vicepresidenta Primera: María Cristina Cifuentes Cuencas (GPP)

Vicepresidente Segundo: Francisco Cabaco López (GPS)

Vicepresidenta Tercera: Antero Ruiz López (GPIU)

Secretaria Primera: Rosa María Posada Chapado (GPP)

Secretaria Segunda: María Helena Almazán Vicario (GPS)

Secretario Tercero: Jacobo Ramón Beltrán Pedreira (GPP)

Estructura del Gobierno

Composición a 31 de enero de 2007:

Presidencia: Esperanza Aguirre Gil de Biedma

Vicepresidencia Primera y Portavocía del Gobierno: Ignacio González González

Vicepresidencia Segunda: Alfredo Prada Presa (consejero de Justicia y Administraciones Públicas)

Consejerías:

Justicia y Administraciones Públicas: Alfredo Prada Presa

Presidencia e Interior: Francisco Granados Lerena

Hacienda: Engracia Hidalgo Tena

Economía y Consumo: Fernando Merry del Val y Díez de Rivera

Transportes e Infraestructuras: Manuel Lamela Fernández

Educación: Lucía Figar de Lacalle

Medio Ambiente y Ordenación del Territorio: M^a Beatriz Elorriaga Pizarik

Sanidad: Juan José Güemes Barrios

Cultura y Turismo: Santiago Fisas Ayxelà

Familia y Asuntos Sociales: María Gádor Ongil Cores

Empleo y Mujer: Paloma Adrados Gautier

Inmigración y Cooperación: Javier Fernández-Lasquetty Blanc

Deportes: Alberto López Viejo

Vivienda: María Isabel Mariño Ortega

Tipo de Gobierno

Por apoyo parlamentario: mayoritario (con mayoría absoluta)

Partidos y número de diputados que le apoyan: Partido Popular; 57 diputados en la VII Legislatura y 67 diputados en la VIII Legislatura

Composición del Gobierno: homogéneo (Partido Popular)

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

La sesión de investidura se celebró los siguientes días 18 y 19 de junio. La candidata propuesta a la Presidencia de la Comunidad de Madrid por la Presidenta de la Asamblea de Madrid, previa consulta con los representantes de los grupos políticos con representación parlamentaria, obtuvo 67 votos a favor, de los diputados del Grupo Popular, y 53 votos en contra, correspondientes a los escaños del Grupo Socialista y del Grupo Izquierda Unida.

No se han formalizado mociones de censura ni cuestiones de confianza.

Mociones de reprobación

No se ha presentado en el Registro de la Cámara, durante el año 2007, ninguna iniciativa del género.

Actividad parlamentaria

Como consideración general, ha de destacarse que la actividad parlamentaria registrada en la Asamblea de Madrid durante el año 2007 ha sido, en términos cuantitativos, sensiblemente inferior a la correspondiente a los años precedentes, lo que trae causa de la dinámica política de la Comunidad en el año analizado,

presidida por la disolución del Parlamento y la celebración de comicios electorales el último domingo de mayo.

Los datos de actividad del octavo y último periodo de sesiones de la VII Legislatura, así como de lo acaecido en la VIII son los siguientes:

Sesiones celebradas

De Pleno: 16

De Comisión: 113

De Diputación Permanente: 0

De Mesa: 39

De Junta de Portavoces: 23

Comisiones constituidas

Permanentes Legislativas: en los términos establecidos por el artículo 72.2.a) del vigente Reglamento de la Asamblea de Madrid, las Comisiones del género se constituyen de acuerdo con la estructura orgánica departamental del Consejo de Gobierno de la Comunidad, sin perjuicio del establecimiento de 4 órganos específicos: Estatuto de Autonomía, Reglamento y Estatuto del Diputado; Mujer; Juventud; y Presupuestos, si bien esta última acomoda su denominación y competencias al ámbito funcional propio de la Consejería competente en materia presupuestaria. En consecuencia, el número de órganos funcionales del género durante el octavo y último periodo de sesiones de la VII Legislatura fue de quince, habiéndose incrementado a diecisiete al inicio de la VIII Legislatura. En concreto, a fecha de 31 de diciembre, son los siguientes: *Estatuto de Autonomía, Reglamento y Estatuto del Diputado; Presidencia e Interior; Presupuestos y Hacienda; Justicia y Administraciones Públicas; Economía y Consumo; Transportes e Infraestructuras; Educación; Medio Ambiente y Ordenación del Territorio; Sanidad; Cultura y Turismo; Familia y Asuntos Sociales; Empleo; Inmigración y Cooperación; Deportes; Vivienda; Mujer; y Juventud.*

Conviene tener en cuenta que, si bien las consideradas Comisiones son reflejo de la estructura departamental del Gobierno, los asuntos relacionados con la Vicepresidencia Primera y Portavocía del Gobierno no se asignan a una Comisión propia, sino que se atribuyen a la Comisión de Presidencia e Interior.

Por otra parte, a tenor del referido Acuerdo de la Mesa de la Asamblea de 10 de julio, las Comisiones de la VIII Legislatura se componen de 18 miembros, distribuidos del siguiente modo: Grupo Parlamentario Popular, 10 (es decir, uno más que en la VII Legislatura); Grupo Parlamentario Socialista, 6 (igual que en la VII Legislatura); y Grupo Parlamentario Izquierda Unida, 2 (los mismos que en la VII Legislatura).

Permanentes No Legislativas: Dos han sido los órganos funcionales del género en el último periodo de sesiones de la citada Legislatura:

Vigilancia de las Contrataciones. Esta Comisión, por excepción, está compuesta, tan sólo, por nueve miembros, distribuidos a partes iguales entre los tres Grupos Parlamentarios, adoptando sus acuerdos en función del criterio del voto ponderado, según el número de diputados con que cada Grupo cuente en el Pleno y siempre que sea idéntico el sentido en que hubieran votado todos los miembros de la Comisión pertenecientes al un mismo Grupo.

Control del Ente Público Radio Televisión Madrid. Esta Comisión está establecida en el artículo 19 de la Ley 13/1984, de 30 de junio, de Creación, Organización y Control Parlamentario del Ente Público «Radio Televisión Madrid», en la redacción operada por la Ley 2/2000, de 11 de febrero.

No Permanentes de Investigación: no se ha constituido ninguna Comisión de Investigación, ni durante el último periodo de sesiones de la VII Legislatura ni durante el transcurso de la vigente VIII Legislatura.

No Permanentes de Estudio: Durante el octavo y último periodo de sesiones de la VII Legislatura funcionó un único órgano del género:

Comisión para el Desarrollo de la Sociedad de la Información y el Conocimiento. Creada por Acuerdo del Pleno de fecha 17 de junio de 2004, continuó sus trabajos durante los años 2005, 2006 y 2007. En su última sesión, la celebrada con fecha de 12 de marzo de 2007, la Comisión procedió al debate y votación de su Dictamen, resultando aprobado por unanimidad, así como, posteriormente, en el último Pleno de la Asamblea de la VII Legislatura, el celebrado el siguiente día 22 de marzo.

Desde la constitución de la VIII Legislatura no se ha constituido ninguna Comisión No Permanente de Estudio.

Iniciativas legislativas

Proyectos de Ley (PL):

Presentados: 6

Aprobados: 7, uno presentado en 2006, no quedando pendiente de sustanciación ningún Proyecto de Ley

Proposiciones de Ley (PropL):

Presentadas: 6, de las cuales dos decayeron por la conclusión de la VII Legislatura, una, de iniciativa legislativa popular, está pendiente de tramitación y las otras tres han sido tramitadas y rechazadas

Aprobadas: 0

Iniciativas parlamentarias no legislativas

Peticiones de Información (PI):

Presentadas 1.655

Tramitadas 678, estando 544 pendientes de tramitación

Decaídas, por conclusión de la VII Legislatura: 223

No admitidas a trámite: 210

Preguntas:

De Contestación Oral en Pleno (PCOP):

Presentadas: 266

Tramitadas: 216, estando 13 de ellas pendientes de sustanciación, según el siguiente detalle

Decaídas, por conclusión de la VII Legislatura: 20

No admitidas a trámite: 5

Transformadas: 5

Retiradas: 7

De Contestación Oral en Comisión (PCOC):

Presentadas: 335

Tramitadas: 69, estando 87 de ellas pendientes de sustanciación

Decaídas, por conclusión de la VII Legislatura: 83

No admitidas a trámite: 11

Transformadas: 82

Retiradas: 3

Escritas (PE):

Presentadas: 876

Tramitadas 555, estando 121 de ellas pendientes de sustanciación

Decaídas, por conclusión de la VII Legislatura: 85

No admitidas a trámite: 18

Transformadas: 97, calificadas como PI o PE

Interpelaciones (I):

Presentadas: 14

Tramitadas: 6, estando 4 pendientes de sustanciación y habiendo resultado no admitidas a trámite otras 4

Mociones (M): presentadas 8; habiéndose tramitado y resultado rechazadas todas ellas.

Proposiciones No de Ley (PNL):

Presentadas: 44

Tramitadas: 28, estando 8 de ellas pendientes de sustanciación. De las 28 sustanciadas, 16 fueron aprobadas y 12 rechazadas

Decaídas, por conclusión de la VII Legislatura: 4

No admitidas a trámite: 3

Retiradas: 1

Comparecencias (C): presentadas 446 y tramitadas 179, resultando pendientes de sustanciación 201, según el siguiente detalle.

En Pleno: tramitadas 25; pendientes 11

En Comisión: presentadas 153; pendientes 189

Al margen de lo anterior, han de constatarse las 43 decaídas, por conclusión de la VII Legislatura, las 18 no admitidas a trámite y las 5 retiradas

Comunicaciones del Gobierno (CG): presentadas 79; tramitadas 77

Debates generales y resoluciones parlamentarias más importantes

Debates monográficos. La VII Legislatura no ha sido proclive a la celebración de «Debates monográficos» sobre asuntos de interés general de la Comunidad de Madrid. En la misma línea inicia su andadura la VIII Legislatura. La consecuencia es que, a semejanza de lo ocurrido en 2006, en el año aquí considerado no se ha celebrado ningún debate del género en la Asamblea de Madrid.

Declaraciones institucionales. La Cámara ha procedido durante el año 2007 a la aprobación de ocho Declaraciones institucionales, tres de ellas en la VII Legislatura y cinco en la VIII Legislatura, que versan sobre las siguientes cuestiones: «Contra la violencia de género»; «Con motivo del tercer aniversario de los atentados terroristas de 11 de marzo de 2004»; «Con motivo de la celebración del Día Internacional de la Mujer»; «Contra la violencia de género»; «En apoyo a la candidatura de Madrid como ciudad sede de los Juegos Olímpicos en el año 2016»; «Con motivo del atentado terrorista perpetrado el día 9 de octubre de 2007»; «Con motivo del 25 de noviembre, Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra las Mujeres»; y «Con motivo del atentado terrorista perpetrado el día 1 de diciembre de 2007»

Resoluciones parlamentarias. Además de las declaraciones institucionales referidas, el Pleno de la Cámara ha aprobado durante el año 2007 un total de Resoluciones inferior al de los años precedentes. No puede omitirse, en este sentido, la ausencia de celebración del Debate sobre el estado de la Región.

En concreto, en el tramo final de la VII Legislatura se han aprobado cinco resoluciones plenas y dos resoluciones en Comisión. Por lo que respecta a la VIII Legislatura, el total de resoluciones aprobadas es de diez en Pleno y de una en Comisión. En consecuencia, el año se ha cerrado con quince resoluciones de Pleno y tres de Comisión.

Reformas del Reglamento de la Asamblea de Madrid

No ha habido reforma alguna, pero debe dejarse constancia del Acuerdo del Pleno de la Asamblea de Madrid, de fecha 15 de febrero de 2007, por el que se aprobó la reforma parcial del Estatuto de Personal de la Asamblea de Madrid.

Otras instituciones similares al Consejo de Estado, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo

Consejo consultivo. A diferencia de otras Comunidades Autónomas, la Comunidad de Madrid optó por no crear una institución consultiva similar al Consejo de Estado en su ámbito territorial. En consecuencia, en los supuestos en que legalmente se precisa su intervención, la función correspondiente la ha asumido el Alto Cuerpo Consultivo instituido por el artículo 107 de la Constitución, en los términos establecidos por su normativa reguladora, esto es, la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, modificada por la Ley Orgánica 3/2004, de 28 de diciembre. Esta opción, sin embargo y en los términos detallados al analizar la producción legislativa, se ha modificado al inicio de la VIII Legislatura, al aprobarse la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, reguladora del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid.

Cámara de Cuentas. Respecto de su actividad lo primero que ha de recordarse es que el Consejo de la Cámara, en su sesión de 28 de diciembre de 2006, aprobó el «Informe de fiscalización de la Cuenta General de la Comunidad de Madrid. Ejercicio 2005». Consecuencia del mismo es la Comparecencia del presidente de la Cámara de Cuentas, Manuel Jesús González González, ante la Comisión de Presupuestos y Hacienda del Parlamento regional, al objeto de informar sobre la Cuenta General de la Comunidad de Madrid, ejercicio 2005, y de las transferencias corrientes y de capital asignadas al transporte de la Comunidad de Madrid.

Los informes aprobados por la Cámara durante el ejercicio 2007, han sido los siguientes: *Informe de fiscalización del gasto implicado en las políticas de igualdad desarrolladas por la Comunidad de Madrid. Ejercicio 2004*»; «Informe de fiscalización de la actividad económica del Consejo de la Mujer de la Comunidad de Madrid. Ejercicio 2005»»; «Informe de fiscalización de la actividad económico-financiera de la Universidad Autónoma de Madrid. Ejercicio 2005»»; «Informe Anual de Fiscalización de las Cuentas de las Corporaciones Locales. Ejercicio 2005»»; «Informe de fiscalización de la contabilidad electoral correspondiente a las elecciones autonómicas a la Asamblea de Madrid, de 27 de mayo de 2007»»; «Informe de fiscalización del gasto de cooperación para el desarrollo en la Comunidad de Madrid»»; «Informe sobre la rendición de cuentas del sector público madrileño. Ejercicio 2006»»; «Informe de fiscalización de la Cuenta General de la Comunidad de Madrid. Ejercicio 2006».

Defensor del Menor. Por lo que respecta a la actividad del Defensor durante el año considerado, destaca, el «Informe anual del Defensor del Menor de la Comunidad de Madrid correspondiente al año 2006». Dicho informe fue objeto de consideración por el Pleno de la Cámara en su sesión del día 15 de noviembre. Debe señalarse, asimismo, que la Mesa de la Asamblea, en su sesión de 24 de octubre, tomó conocimiento del escrito remitido por el Defensor del Menor sobre cuestiones jurídico-penales en materia de promoción y defensa de los derechos de las personas menores de edad.

Ángel Garrorena Morales
Luis Gálvez Muñoz

Cuestiones generales

Entre las elecciones autonómicas y las elecciones generales. Un año «electoral»

Desde múltiples puntos de vista, 2007 ha sido para la Comunidad Autónoma de Murcia un año eminentemente electoral. Eso no significa que el resto de los asuntos no haya tenido un curso normal o que su gestión no haya seguido fluyendo conforme a los patrones más comunes. Lo contrario es más exacto, máxime cuando el triunfo por cuarta vez en las elecciones autonómicas de la misma mayoría que ya ganó tales comicios en las tres confrontaciones anteriores ha asegurado a esta Región una continuidad en la acción de gobierno que es garantía de dicha normalidad. Sin embargo, eso no impide que buena parte de la atención y de las energías de la clase política murciana haya estado acaparada durante este tiempo por la contienda electoral en la que, por una doble razón, ha vivido inmersa. Hasta el domingo 27 de mayo, porque la tensión creada durante la campaña a las elecciones autonómicas llegó a alcanzar cotas muy altas que hicieron que ninguno de los contendientes bajara la guardia. Y desde ese día hasta el final del año, porque la inminencia de la convocatoria de las elecciones generales ha vuelto a abrir un tiempo –poco importa que tengamos que llamarlo «pre-electoral»– en el que ese clima de tensa expectativa, atenta a cualquier movimiento del otro, apenas ha tenido la oportunidad de decrecer. A la vista de ello, es correcto decir, pues, que 2007 ha sido para Murcia, como probablemente para otras Comunidades (pero más aún para aquéllas en las que, como en ésta, un partido gobierna en el Estado y otro distinto en la Comunidad Autónoma), un año doblemente electoral. De esta condición suya se ha derivado, por tanto, a los efectos que aquí nos interesan, el que, sin decaer, como decimos, el nivel normal de actividad de los poderes públicos, se haya registrado sin embargo un menor volumen de asuntos novedosos o atendibles que traer a las páginas de este *Informe*.

Desde una concreta perspectiva, no obstante, la dimensión electoral de 2007 sí ha traído alguna novedad, y aun novedad muy positiva. Nos referimos al hecho de que, una vez cerrado el proceso electoral autonómico y asumidos sus resultados, las distintas fuerzas políticas, tanto el partido del Gobierno como el principal partido de la oposición, se hayan retraído a posiciones bastante menos crispadas que las que habían venido manteniendo en los dos años precedentes. Sin excluir el lógico nivel de confrontación que es natural que exista entre tales formaciones, ello les ha permitido recuperar un cierto clima de diálogo y de comunicación institucional cuyo restablecimiento había llegado a ser imprescindible para la buena marcha de los asuntos públicos de la Comunidad. Una mani-

festación significativa de esta reducción de tensión ha sido el que, tras tres largos años en los que tal cosa no había sido posible (recordemos que la última reunión entre los líderes autonómicos de PP y PSOE se produjo en el palacio de San Esteban en octubre de 2004), el 9 de octubre de este año el presidente de la Comunidad Autónoma y el Secretario General del Partido Socialista de la Región de Murcia hayan vuelto a celebrar un encuentro en el que han pasado revista a los principales problemas de la Región (defensa del trasvase Tajo-Segura, modificación de la legislación urbanística, reforma del Estatuto, inmigración, mejora del ferrocarril...), a cuyo final declararon haber alcanzado un estimable nivel de aproximación en ciertos asuntos. Más aún, en un intento de normalizar sus relaciones, hicieron público su compromiso de institucionalizar tales contactos, dándoles carácter periódico y celebrando al menos un par de ellos cada año. Con fecha 15 de octubre, el presidente Valcárcel ha mantenido también una reunión similar con el actual coordinador de Izquierda Unida.

Sin salir todavía del tema electoral, recordemos, en fin, que en razón de los cambios poblacionales habidos últimamente en el país, Murcia pasará a elegir en las próximas elecciones generales un diputado más que vendrá a sumarse a los nueve que ya elige. Este escaño adicional le quedará atribuido a la circunscripción de Murcia en virtud de la mayor fracción decimal con la que es capaz de cubrirlo según la regla establecida por el artículo 162.3, c de la LOREG, y lo recibirá en detrimento de la menor representación que pasará a corresponder a la circunscripción de Vizcaya. Como es obvio, este dato ha disparado ya durante 2007 las especulaciones de los analistas políticos y de las fuerzas políticas, ambos interesados en saber a quién podría ir a parar el citado escaño. A tal efecto, se han hecho proyecciones en las que se han utilizado tanto las cifras de las pasadas elecciones autonómicas como las de las municipales. No obstante, no parece que ni a unas ni a otras haya que atribuirles mayor credibilidad. Baste, pues, con indicar que éste ha sido un factor más a la hora de caldear el clima preelectoral del año que ahora concluye.

Población inmigrante y políticas de integración, una cuestión sensible para esta Comunidad

La condición de la Comunidad Autónoma de Murcia como una de las principales Regiones receptoras de población inmigrante hace innecesario justificar la importancia que este factor tiene como elemento permanente desde el que considerar toda su actividad. Murcia, con un 13,34% de población extranjera en 2006, es la tercera Comunidad Autónoma con mayor cuota de extranjeros, sólo por detrás de Baleares (que tiene un 15,59%) y de Valencia (que cuenta con un 13,43%). Y aun respecto de estas dos Comunidades es preciso advertir que en ellas el porcentaje de extranjeros comunitarios asentados en España por razones distintas de las estrictamente inmigratorias es superior al de Murcia, lo que modula bastante el dato anterior. Ello supone, sin duda, un activo muy estimable para la Región de Murcia tanto por lo que hace a la incorporación de mano de obra como por lo que respecta al efectivo rejuvenecimiento de su población. Pero, a cambio, reclama de la Comunidad una respuesta adecuada en términos de atención personal, de prestación de servicios y sobre todo de sensibilidad a la hora de conducir los procesos de integración que esa llegada de población inmi-

grante conlleva. Desde esta perspectiva importa, pues, subrayar la trascendencia que tiene la adopción por el Gobierno regional, dentro del año 2007 pese a su fecha, del *Plan para la Integración de las Personas inmigrantes de la Región de Murcia 2006-2009*. En él, a partir de una valoración razonablemente autocrítica de los resultados alcanzados por otro Plan anterior, se hace una radiografía bastante ajustada de la situación actual utilizando a tal fin una amplia información estadística sobre presencia de la población inmigrante en los distintos sectores de actividad, procedencia geográfica, nivel de formación, género, afiliación a sistemas de seguridad social, acceso a prestación de servicios, etc. Se diseña además una larga serie de medidas sociales, educacionales, laborales y de cooperación con redes europeas dirigidas a lograr la integración que el documento persigue, medidas entre las cuales se presta una atención primordial a los procesos de formación y de acceso a una vivienda digna. Y se incluyen, en fin, las previsiones financieras, convenientemente anualizadas, que deberán permitir que el Gobierno regional pueda acometer tales actuaciones.

Sobre dicho Plan el Consejo Económico y Social emitió dictamen el 4 de mayo de 2007, valorándolo de manera muy positiva. No obstante, añadió una observación relativa a la percepción social del fenómeno migratorio en la Región de Murcia que interesa atender. Dice el Consejo que, sin perjuicio de que tal disposición diste mucho de ser una actitud general de los ciudadanos de esta Comunidad, es posible detectar en nuestra sociedad «*actitudes xenófobas y racistas... que no es conveniente negar y que lamentablemente siguen aumentando...*». Esas actitudes, en su criterio, están vinculadas «*al aumento de la inseguridad ciudadana*» y a «*la ecuación que establece una relación directa entre aumento de la presencia de ciudadanos de otros países y el aumento de las conductas delictivas*». La lógica conclusión del Consejo consiste en invitar al Gobierno regional a que actúe en este terreno mediante la adopción de determinadas medidas que el Dictamen sugiere.

Los partidos durante 2007

Durante 2000 no ha habido apenas movimiento en el ámbito de las formaciones políticas con implantación en la Comunidad Autónoma de Murcia. La cuarta designación de Ramón Luis Valcárcel como presidente de la Comunidad y la práctica seguridad de que no intentará una quinta han desatado en el Partido Popular una lógica expectativa sobre su sucesión, abierta a todo tipo de especulaciones, barajándose incluso la posibilidad de que traslade su responsabilidad como presidente a otro miembro de su partido antes de concluir la Legislatura para dar así mayor fluidez a su relevo. Pero, a día de hoy, ésta es una cuestión aplazada de la que lo único que se sabe es la comunicada voluntad del presidente Valcárcel («La Verdad», 19 de diciembre de 2007) de no concurrir a las próximas elecciones autonómicas. En el Partido Socialista, la fuerte derrota padecida por esta formación en las pasadas elecciones suscitó la reacción de algún sector muy menor de su militancia inclinado a revisar la continuidad de su Secretario General y candidato a la Presidencia. No obstante, éste es también un movimiento hoy agotado. Por lo que respecta, en fin, a Izquierda Unida, la única novedad es la sustitución de su anterior portavoz en la Asamblea Regional por quien es su coordinador desde abril de 2005, José Antonio Pujante.

Las elecciones autonómicas de mayo de 2007

Por Decreto del presidente de la Comunidad Autónoma núm. 4/2007, de 2 de abril, se convocaron elecciones a la Asamblea Regional de Murcia para el día 27 de mayo. El artículo 2 del citado Decreto incluía una pequeña novedad referida a la geografía electoral en la medida en que, en cumplimiento de lo establecido por el artículo 4 de la Ley Electoral de la Región de Murcia y como consecuencia de los cambios demográficos habidos en los últimos años, preveía que la circunscripción número 2 (comarca de Cartagena) pasase a elegir un diputado más en detrimento de los que venía eligiendo la circunscripción número 3 (Murcia y municipios aledaños).

A las elecciones han concurrido ocho candidaturas, cinco de ellas (PP, PSOE, IU-Los Verdes, Coalición Ciudadana Regional y Centro Democrático Liberal) en todas las cinco circunscripciones y las otras tres tan sólo en alguna. Como ya sucediera en las elecciones de 2003, no han presentado tampoco candidatura en esta ocasión dos formaciones (el PADE, grupo escindido en su momento del PP y el Pcan o Partido Cantonal) cuya presencia en el proceso electoral hubiera podido tener, por razones distintas, alguna significación. El Partido Popular presentó una vez más como cabeza de lista al actual presidente de la Comunidad Autónoma, Ramón Luis Valcárcel, ganador en los tres últimos comicios y, por lo tanto, una garantía para esta formación, y recurrió asimismo a reforzar su candidatura con la inclusión de dos independientes (un exrector de la Universidad de Murcia y un exfiscal) de conocido peso en la Comunidad. El Partido Socialista e IU-Los Verdes, por su parte, ofrecieron nombres nuevos como candidatos a la Presidencia de la Comunidad Autónoma, Pedro Saura en el primer caso y José Antonio Pujante en el segundo, lo que comunicó un cierto grado de interés y expectativa a la competición electoral, pese a que todas las predicciones aseguraban la victoria de la candidatura popular.

Celebradas las elecciones y publicados los resultados, de su lectura se desprende que la participación del cuerpo electoral se ha mantenido en niveles muy próximos a los de los dos últimos comicios autonómicos. Sobre un censo de 963.118 electores, han acudido a las urnas 655.043 votantes, lo que supone una participación del 68,01%, correlativa a una abstención del 31,99%, cifra que baja algo del 70,37% de participación alcanzado en 2003, pero está por encima –también por muy poco– del 67,65% registrado en 1999. Por lo que hace a la distribución de tales votos entre candidaturas, el Partido Popular ha obtenido 379.013 de los 650.071 votos válidos emitidos, un 58,30% por tanto sobre el total, mientras que el Partido Socialista de la Región de Murcia ha logrado 207.998 (un 31,99%, pues) e Izquierda Unida-Los Verdes 40.633 (equivalentes a un 6,25%). Aplicada la fórmula electoral a tales resultados y convertidos éstos en escaños, al Partido Popular le han correspondido 29 diputados, uno más que en las elecciones anteriores; 15 escaños ha obtenido el Partido Socialista, cediendo así el escaño que ganan los populares; y un escaño ha conseguido Izquierda Unida-Los Verdes, lo que le deja en la misma situación que tenía en la Legislatura precedente. Las demás candidaturas (que acumulan el 3,46% restante) han quedado todas ellas muy por debajo del porcentaje exigido para que sus votos puedan ser computados. Por lo demás, las listas del Partido Popular han sido las más vota-

das en todas las circunscripciones, incluidas aquéllas que en otro tiempo fueron feudos del Partido Socialista.

Pasando de los datos a la valoración, es claro que los resultados anteriores han significado, pues, una rotunda victoria del Partido Popular en la Comunidad Autónoma de Murcia, superior incluso a la pronosticada por esta formación, no sólo porque la misma haya incrementado en un escaño su mayoría sino porque además el presidente Valcárcel, su cabeza de lista, ha obtenido por cuarta vez la confianza del electorado, constatando así que los doce años precedentes al frente del Gobierno autonómico no han rebajado en absoluto su crédito. Con más del 58% de los votos válidos emitidos, pasa a ser el candidato popular más votado en toda España y puede, si cumple los cuatro años de esta Legislatura, convertirse en el presidente autonómico popular que se haya mantenido más años en el poder, superando los 15 de Manuel Fraga, de todo lo cual se deriva un reforzamiento de su posición dentro del partido que puede repercutir en beneficio de la propia Comunidad. Para el Partido Socialista, en cambio, los resultados obtenidos han supuesto un duro varapalo, desde luego por el retroceso que implica la pérdida de un escaño, pero también y sobre todo porque las cifras conseguidas tiran por tierra los esfuerzos de su nueva directiva para intentar salir del bache en que este partido se encuentra desde que perdiera las elecciones autonómicas en 1995. Si tenemos en cuenta que 15 diputados y un 31% de votos fueron precisamente los resultados obtenidos en dicho año, ello significa que los resultados de 2007 anulan para el Partido Socialista de la Región de Murcia la leve recuperación apuntada en 1999 (18 diputados y un 35% de votos) y en 2003 (16 diputados y un 33% de votos). En fin, Izquierda Unida ha vuelto a verse perjudicada por la legislación electoral murciana y por su conocida opción a favor un sistema de cinco circunscripciones y no de una circunscripción única, fórmula con la cual le hubieran correspondido 3 diputados en vez de 1 como ahora posee, bien que el último de ellos lo hubiera obtenido con un cociente absolutamente ajustado. Eso explica que en la reunión mantenida en el Palacio de San Esteban el 15 de octubre entre el líder de Izquierda Unida y el presidente Valcárcel («*La Verdad*», 16-10-2007), el primero expresara al segundo su solicitud de que se aproveche la ocasión que ofrece la reforma del Estatuto de Autonomía para modificar el sistema electoral murciano, asegurando así a todas las fuerzas políticas una proporcionalidad mayor. A dicho fin propuso medidas tales como el aumento del número de diputados de la Asamblea Regional, actualmente fijado en 45, el abandono del modelo de cinco circunscripciones y la rebaja de la barrera electoral del 5% al 3%.

Actividad institucional

Formación del Gobierno y reorganización de la Administración regional

Todavía dentro de la VI Legislatura y cuando faltaba aproximadamente un mes para su conclusión, el Decreto núm. 8/2007, de 19 de abril, aprobó el cese a petición propia de Juan Antonio Ruiz Vivo, hasta ese momento Secretario General de la Presidencia y Relaciones Exteriores con rango de consejero. Importa ello a los efectos de este *Informe* porque afecta a un órgano cuya coherencia institu-

cional venimos cuestionando desde su creación en enero de 2002, tanto por su solapamiento con la Consejería de Presidencia, cuyo espacio natural en buena parte invade, cuanto por su carácter notoriamente híbrido, ya que nunca se supo con exactitud si se trataba de un órgano de apoyo al presidente con rango de consejero (como hoy afirma que lo es el artículo 12 de la Ley 6/2004, del presidente y del Consejo de Gobierno) o más bien de una verdadera Consejería, habida cuenta de que al mismo se le adscribieron sectores materiales de la actividad administrativa, y aun sectores tan importantes como la comunicación o las relaciones exteriores de la Comunidad. La decisión del presidente Valcárcel tras dicho cese consistió en no nombrar nuevo responsable de la citada Secretaría General a tan sólo un mes de las elecciones, lo cual es entendible. Pero además, por lo que aquí nos interesa, parece que esa decisión estuvo también motivada por la intención de Valcárcel de no volver a incorporar dicha figura a su equipo de Gobierno, con lo cual esa no renovación del cargo adelantó una de las más interesantes novedades que iba a presentar la inmediata remodelación del ejecutivo autonómico, de la que pasamos a ocuparnos.

Tras la celebración de las elecciones del 27 de mayo, y previa consulta con los representantes de los distintos grupos con representación parlamentaria, el presidente de la Asamblea Regional, por Resolución de 20 de junio, propuso a la Cámara a Ramón Luis Valcárcel Siso, candidato del Partido Popular, para su investidura como presidente de la Comunidad Autónoma. La sesión de investidura quedó convocada para los días 25 y 26 de junio y en ella, tras el oportuno debate, se llegó a la votación en la que el candidato obtuvo veintinueve votos a favor y dieciséis en contra, no registrándose ninguna abstención. Por Real Decreto 866/2007, de 29 de junio, dado en la Embajada de España en Astaná, el Rey, con el preceptivo refrendo del presidente del Gobierno de la Nación, procedió, por tanto, a nombrarle presidente de la Región de Murcia.

Una vez designado, el presidente Valcárcel abordó de inmediato una profunda reorganización del Consejo de Gobierno y de la Administración regional cuyas claves bien podrían ser las siguientes: el número de Consejerías pasa de nueve a doce, la distribución de responsabilidades entre ellas y aun su denominación son objeto de cambios muy notables y, por lo que hace a los aspectos personales, si bien se mantiene en el Gobierno a un núcleo significativo de colaboradores procedentes del equipo anterior, se incorporan al mismo determinados nombres nuevos —exactamente seis sobre doce—, lo que supone también una estimable dosis de renovación de la clase política encargada de dicha responsabilidad.

La norma que ha concretado esta remodelación ha sido el Decreto del presidente de la Comunidad Autónoma núm. 24/2007, de 2 de julio, de reorganización de la Administración Regional, cuyas principales novedades son éstas: a) Desaparece, en efecto, la Secretaría General de la Presidencia y Relaciones Externas, cuyas competencias sobre radiodifusión y televisión, así como sobre relaciones con la Unión Europea, pasan a pertenecer a la Consejería de Presidencia que de este modo compensa la pérdida de otros cometidos en materia de mujer, juventud o deportes. b) La hasta ayer Consejería de Economía y Hacienda se desdobra en dos, la Consejería de Hacienda y Administración Pública y la Consejería de Economía, Empresa e Innovación, de la que se ha querido hacer una auténtica super-

consejería al venir a parar a ella las competencias en materia de industria (antes atribuidas a la Consejería de Industria y Medio Ambiente), de comercio (antes confiadas a la Consejería de Turismo, Comercio y Consumo) y de investigación aplicada (antes en manos de la Consejería de Educación). c) Trabajo y Política Social, antes unidas en una misma Consejería, se separan para dar lugar a la Consejería de Empleo y Formación, más centrada en el mundo del trabajo, y a la Consejería de Política Social, Mujer e Inmigración, con competencias tomadas de la Consejería ahora extinta y, en parte también, de la de Presidencia. d) La anterior Consejería de Educación y Cultura pierde este último cometido (para el que se habilita una Consejería nueva) y pasa a denominarse Consejería de Educación, Ciencia e Investigación, con un claro reforzamiento por lo que respecta a este último encargo. e) La gestión del medio ambiente y de la industria, antes acumulada en una misma Consejería, se separa para permitir que industria se una, según vimos, a economía, y que medio ambiente pase a constituir la nueva Consejería de Desarrollo Sostenible y Ordenación del Territorio. f) Amén de todo ello, se crea, en fin, la Consejería de Cultura, Juventud y Deportes con competencias tomadas de las antiguas Consejerías de Presidencia y de Educación.

Por lo que respecta a las demás Consejerías las modificaciones son ya de menor entidad: Turismo y Consumo pierde comercio, Obras Públicas, Vivienda y Transportes pierde puertos deportivos, y tanto Agricultura y Agua como Sanidad permanecen prácticamente como antes, con algún pequeño retoque. No se ha incluido, en cambio, en el nuevo equipo de Gobierno a la figura del Vicepresidente, con lo cual, según lo establecido por el artículo 14.1 del Estatuto del presidente y del Consejo de Gobierno, será a la titular de la Consejería de Hacienda y Administración, primera en la prelación de Consejerías, a quien corresponda sustituir al presidente en los supuestos de ausencia o enfermedad.

En síntesis, una remodelación que devuelve a la estructura del aparato administrativo de esta Comunidad la racionalidad que le habían hecho perder los frecuentes cambios acumulados a lo largo de las últimas Legislaturas y que, por tanto, merece una valoración muy positiva. Los Decretos núms. 149 a 154 y 156 a 161/2007, todos ellos de 6 de julio, establecen los Órganos Directivos de las diferentes Consejerías, con lo cual han venido a concretar esta reorganización de la Administración regional en sus segundos niveles.

La Asamblea regional

Conforme a lo dispuesto por el artículo 4 del Decreto núm. 4/2007, de convocatoria de las elecciones, el 18 de junio tuvo lugar la sesión de constitución de la nueva Asamblea regional. La elección para la Presidencia de la Cámara volvió a recaer en Francisco Celdrán Vidal, cuya designación se produjo por 29 votos a favor, 16 abstenciones y ningún voto en contra. En la composición de la nueva Asamblea cabe advertir la considerable renovación de la clase política que supone el que un 44,4% de los diputados no lo fueran en la Legislatura precedente. También es digno de subrayarse el hecho de que, por primera vez, la presencia femenina en la Cámara haya alcanzado la cifra de dieciocho diputadas.

Por lo que respecta a la estructura del Parlamento, el dato más relevante ha sido la constitución de varias Comisiones especiales, algunas de ellas con un importante cometido institucional. En concreto, el Pleno de 26 de septiembre acordó crear la Comisión especial de Seguridad y Justicia, y el de 3 de octubre decidió lo mismo respecto de una Comisión especial para la Reforma del Estatuto de Autonomía. De ellas, con todo, nos ocupamos más tarde. También por acuerdo del Pleno de 3 de octubre se constituyó asimismo una Comisión especial de Igualdad de Oportunidades, Derechos y Deberes de la Mujer, destinada a impulsar la acción del Gobierno regional en esta materia.

Dentro del mes de diciembre, y a punto de concluir el primer periodo de sesiones, se ha producido una significativa alteración en la composición de la Asamblea Regional al comunicar el Grupo parlamentario popular a la Mesa de la Cámara y ésta aceptar que, con fecha 17 de dicho mes, uno de sus diputados, sometido a investigación judicial por hechos presuntamente cometidos cuando era alcalde de Totana y relacionados con la llamada «operación Tótem» por corrupción urbanística, quedaba fuera de dicha formación. Desde esa fecha, pues, el citado parlamentario (cuyo procesamiento pende de lo que decida el Tribunal Superior de Justicia de Murcia, ante el que está aforado) ha quedado incorporado al Grupo mixto –integrado hasta ahora tan sólo por el representante de Izquierda Unida– que pasa así a tener dos diputados mientras que el Grupo Popular ve reducido su número a veintiocho.

Para evitar que la situación así creada perjudicase al hasta entonces único diputado del Grupo mixto a la hora de distribuir las asignaciones económicas a las que los Grupos tienen derecho, el 11 de diciembre de 2007 la Presidencia de la Asamblea regional ha debido dictar una Resolución en la que, conforme a lo establecido en el propio artículo 38.1 de dicho Reglamento, fija los criterios a los que debe atenerse dicha distribución. La Resolución viene a sustituir a otra anterior, de fecha 20 de junio de 2003, que preveía que a los Grupos les correspondiera una cantidad fija y otra proporcional. La Resolución que ahora se dicta modifica este criterio para establecer que la subvención a la que se refiere el artículo 38 del Reglamento estará constituida por una cantidad única cuya cuantía fijará la Mesa de la Cámara al inicio de cada año. Ello supone la supresión de la cantidad proporcional, causada por el diputado y sobre la que era más difícil incidir, y la implantación de un sistema de cantidad única (bien que obviamente distinta para cada Grupo) sobre la que la Mesa tendrá más posibilidades de operar poniendo en juego la facultad que le concede el apartado 3 del citado artículo 38 al prever que *«si el Grupo mixto constituido al inicio de la Legislatura viera incrementado el número de sus miembros por incorporación de diputados de otros Grupos, se primará a los diputados que lo formaban inicialmente»*.

Una mirada al futuro de la autonomía

Sobre la reforma del Estatuto

Durante el último periodo de sesiones de la pasada Legislatura, la Comisión para la reforma del Estatuto de Autonomía creada por la Asamblea regional en junio de 2005 continuó sus trabajos, bien que lo hiciera con la conciencia de que

el final del mandato parlamentario apenas le dejaría tiempo para avanzar en su labor. Fiel a la encomienda que la Asamblea le hizo en su día, la Comisión ha seguido dando audiencia a los representantes de diferentes sectores de la vida social murciana a fin de conocer su parecer sobre la reforma. En concreto, entre el 16 de enero y el 27 de febrero de 2007 la Comisión ha celebrado doce nuevas sesiones informativas en las que ha oído a otros tantos agentes sociales entre los que están desde los representantes de las Asociaciones de Consumidores y Usuarios o la presidenta del Comité Español de Personas con Discapacidad hasta los responsables de la Unión de Cooperativas de Trabajo Asociado, pasando por los portavoces de la asociación cultural «*L'Ajuntaera pa la Plática, el Esturrie y el Escarculle de la Lengua Murciana*», obviamente convocada a los trabajos de reforma del Estatuto por su clara relación con la eventual existencia de un particular modo de utilizar la común lengua castellana en esta Comunidad Autónoma.

Concluida la VI Legislatura, ello ha acarreado la lógica caducidad de todos los trabajos pendientes y, en el caso particular de la Comisión para la reforma del Estatuto, la extinción de la Comisión misma, al ser ésta una Comisión especial llamada a desaparecer con la Legislatura que la creó. De este modo, la apertura de la VII Legislatura ha supuesto la necesidad de repetir ciertos pasos ya andados en la precedente, comenzando por la creación de una Comisión nueva. A tal fin el Grupo parlamentario popular presentó enseguida en la Asamblea una moción «*sobre creación de una Comisión especial para la reforma del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia*» que fue debatida por la Cámara en su sesión de 3 de octubre de 2007. En la defensa de dicha moción, el portavoz del Grupo popular, a la postre el Grupo del Gobierno y por lo tanto de la mayoría parlamentaria, expuso las nueve condiciones que, en su criterio, deben operar como marco para la futura reforma. Tal documento constituye, pues, la indicación más cierta de la que se dispone hasta hoy sobre por dónde se quieren llevar estos trabajos, y de ahí su interés. Esas nueve condiciones son las siguientes: (i) La reforma debe respetar de manera inequívoca el marco que supone la Constitución española, con particular atención a la doctrina que vaya sentando el Tribunal Constitucional al resolver los recursos planteados frente a otros Estatutos. (ii) El futuro texto no debería ser un documento reglamentista como sí lo son algunos de los ya aprobados para otras Comunidades. (iii) Debería incluir además una carta de derechos, a fin de que los ciudadanos de esta Comunidad tengan los mismos derechos y deberes que los demás españoles, atendido el tenor de los nuevos Estatutos y la ampliación que éstos hacen de ellos. (iv) Ha de incorporar asimismo el reconocimiento expreso del derecho de la Comunidad a un agua de calidad y a aquellas aportaciones externas que permitan solucionar el déficit hídrico de la Región. (v) Su texto debe dar cabida igualmente a nuevas competencias, como son, entre otras, las de seguridad y justicia, y a nuevas instituciones, entre las que debería estar un Tribunal de Cuentas. (vi) En otro orden de cosas, ha de dar un tratamiento especial a los murcianos que viven en el exterior, así como atender de forma singular al fenómeno de la inmigración. (vii) Debe contemplar también el problema de los ayuntamientos, de sus derechos y de su financiación, al ser éste el contenido primordial de la que hemos dado en llamar la segunda descentralización. (viii) Ha de aumentar los cauces de participación democrática. (ix) Y, en todo caso, debe prestar una atención primordial al tema de la financiación autonómica, cuestión en la que, una vez que otros Estatutos

han seguido la vía de establecer mecanismos de negociación bilateral y de imponer desde su letra el reconocimiento de una deuda histórica para ellas, ello convierte en obligado el que Murcia actúe también idénticas opciones –en principio, no deseadas– para no quedarse atrás en el reparto de fondos que ya se está derivando de la actual etapa de reformas estatutarias. El portavoz del grupo socialista añadió, por su parte, un contenido más: la consolidación, vía Estatuto, del trasvase Tajo-Segura. Y el representante de Izquierda Unida aludió a la necesidad de reconocer «*la singularidad de Cartagena... frente a las quimeras de la provincialidad*». La moción fue aprobada finalmente por unanimidad.

La citada Comisión especial para la Reforma del Estatuto de Autonomía (cuyo significativo cambio de denominación debemos valorar recordando que la creada en la anterior Legislatura lo fue tan sólo como Comisión de *estudio y valoración* para la *eventual* reforma...) ha quedado constituida el 18 de octubre de 2007. La integran once miembros (siete pertenecientes al Grupo popular, tres al Grupo socialista y uno a Izquierda Unida) y su presidente, igual que en la legislatura anterior, lo es el de la Cámara. En su sesión de constitución, todos sus miembros expresaron su voluntad de colaborar al consenso requerido para alcanzar un texto concordado y común. No obstante, a finales de 2007 la ponencia de la Comisión no se había reunido aún para establecer el calendario de los futuros trabajos de reforma, lo que, en declaraciones del presidente de la Cámara («La Verdad», 6-12-2007), se debe tan sólo al hecho de que, en este final de año, la tramitación presupuestaria absorbe prácticamente el tiempo de todos los Grupos.

Sobre las transferencias en seguridad y justicia

Como medida claramente orientada a preparar mejor las transferencias en tales materias, se ha constituido en la Asamblea regional al comienzo de la VII Legislatura, según también vimos, la Comisión especial de Seguridad y Justicia. La creación de dicha Comisión es consecuencia de una moción aprobada por el Pleno de la Cámara de 26 de septiembre de 2007 cuyo texto ya indicaba que tal medida tenía como fin «*impulsar la acción del Gobierno en materia de transferencias de seguridad y justicia*». La Comisión se constituyó el 5 de octubre de 2007 y en su primera reunión ya abordó diversas cuestiones de interés, entre ellas el proyecto de creación de una policía autonómica para el que la Comunidad Autónoma ya dio algunos pasos en el 2006 con la creación de las Unidades Especiales de Seguridad Ciudadana, nutridas por las policías locales, pero concebidas como germen de la futura policía de la Comunidad. En otro orden de cosas, en los meses finales de 2007 la Comisión ha programado además varias audiencias a fin de conocer la opinión de los distintos comparecientes sobre las necesidades de la Región en materia de justicia, presupuesto inexcusable para poder abordar en condiciones adecuadas una buena negociación de las transferencias en este ámbito. Así el 29 de octubre tuvo lugar la comparecencia del presidente del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, y el 30 de noviembre la de los representantes de los sindicatos UGT, CCOO y CSIF, todos los cuales hicieron hincapié en la falta de medios humanos y de infraestructuras que la Región padece en dicha materia.

No obstante lo anterior, la negociación propiamente dicha de tales transferencias ha conocido durante 2007 un año de indudable parálisis. Nada se ha avanzado en este tema durante sus diez primeros meses, y sólo a partir de noviembre el proceso ha vuelto a cobrar alguna actividad. El primer hito en el relanzamiento de las oportunas negociaciones lo puso indirectamente la visita del ministro de Justicia a Murcia el 8 de octubre de este año, en cuyo transcurso declaró ser optimista sobre la posibilidad de que las transferencias en justicia se produjeran en una fecha no muy lejana al haberse producido ya una aproximación importante respecto del coste de las mismas que cifró en cincuenta millones de euros. Tras ello, en parte por no ser esos los cálculos que la Comunidad venía manejando, lo que hacía recomendable su clarificación, y en parte porque así estaba previsto, la consejera de Hacienda y Administración Pública, acompañada del presidente de la Comisión Especial de Seguridad y Justicia de la Asamblea regional, se entrevistó en Madrid el 6 de noviembre con el ministro de Justicia a fin de plantear sobre bases definitivas el traspaso de las citadas competencias. Resultado de ese encuentro ha sido el compromiso del Ministerio de asumir un plan plurianual de inversiones en materia de justicia, con una duración de no más de tres años, que ayude a paliar el déficit de la Región en este ámbito. El plan tendría carácter complementario respecto de las transferencias y tendería a lograr que éstas se recibieran por parte de la Comunidad Autónoma de Murcia en las mejores condiciones posibles. En este momento se está a la espera de que el Ministerio remita a la Comunidad la propuesta en la que aquél especifique el contenido y las cantidades en las que se concreta dicho plan. No hay, pues, ni fecha para la transferencia a efectuar ni acuerdo sobre su valoración, pero sí hay una voluntad más decidida por ambas partes de infundir un ritmo menos pausado al proceso. La reciente designación del ministro de Justicia como cabeza de lista de la candidatura socialista por Murcia en las elecciones generales de marzo de 2008 puede ayudar a que así sea.

Actividad normativa

Leyes

El año 2007 ha sido en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, situándonos en el terreno estrictamente legislativo, un año típico de revalidación de mayorías parlamentarias y gobiernos. Queremos decir con ello, básicamente, que la disolución de la Asamblea regional en abril y la consiguiente celebración de elecciones en mayo siguiente ha determinado una intensa actividad legislativa en todo el ejercicio, tanto en el último tramo de la legislatura que concluye, como en los comienzos de la nueva.

En esta ocasión, además, esta característica propia de los años en que se produce la renovación del poder legislativo autonómico está más acentuada que nunca. Así lo pone claramente de manifiesto el dato de que en apenas un mes —para ser exactos, entre el 28 de febrero y el 28 de marzo— se han aprobado nada menos que ocho leyes, casi tantas como suele aprobar la Asamblea regional en un ejercicio ordinario (entre 10 y 11). Veamos cuáles son esas leyes y su cronología.

a) El 28 de febrero el Parlamento aprobó la *Ley 1/2007, de 1 de marzo, de modificación de la Ley 3/1996, de 16 de mayo, de Puertos de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, modificada por la Ley 6/2005, de 1 de julio* (con admisión a trámite el 12 de febrero), a fin de ejecutar el Acuerdo al que llegó la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, con fecha 13 de octubre de 2005 y publicado en el BORM de 12 de abril de 2006.

b) El 7 de marzo se aprobó la *Ley 2/2007, de 12 de marzo, de Pesca Marítima y Acuicultura de la Región de Murcia* (con admisión a trámite el 5 de febrero), cuya redacción ha estado fuertemente condicionada, tanto en sus objetivos finales como en los instrumentos para alcanzarlos, por las exigencias derivadas de la Política Pesquera Común, que cuenta con un importante acervo jurídico, así como por la legislación básica estatal, con un referente fundamental como es la Ley 3/2001, de 26 de marzo, de Pesca Marítima del Estado.

c) El 21 de marzo fueron aprobadas tres leyes: en primer lugar, la *Ley 3/2007, de 16 de marzo, de Renta Básica de Inserción de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia*, que tiene por objeto regular, en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, el derecho subjetivo a una prestación económica denominada «Renta Básica de Inserción», así como el derecho a apoyos personalizados para la inserción laboral y social de los beneficiarios incluidos en un proyecto individual de inserción; en segundo lugar, la *Ley 4/2007, de 16 de marzo, de Patrimonio Cultural de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia*, cuyo fin es lograr la protección, conservación, acrecentamiento, investigación, conocimiento, difusión y fomento del patrimonio cultural de la Región de Murcia, entendiendo por tal los bienes muebles, inmuebles e inmateriales que, independientemente de su titularidad pública o privada, o de cualquier otra circunstancia que incida sobre su régimen jurídico, merecen una protección especial para su disfrute por parte de las generaciones presentes y futuras por su valor histórico, artístico, arqueológico, paleontológico, etnográfico, documental o bibliográfico, técnico o industrial, científico o de cualquier otra naturaleza cultural.; y, en tercer lugar, la *Ley 5/2007, de 16 de marzo, de Creación del Colegio Oficial de Periodistas de la Región de Murcia* (con admisión a trámite el 12 de febrero), aprobada de conformidad con la Ley 6/1999, de 4 de noviembre, de Colegios Profesionales de la Región de Murcia, en cuyo artículo 3.1 se establece que la creación de colegios profesionales sólo podrá realizarse por ley de la Asamblea regional.

d) Finalmente, el 28 de marzo se produjo la aprobación de las tres últimas leyes de la legislatura: primero, la *Ley 6/2007, de 4 de abril, de Juventud de la Región de Murcia*, que trata de establecer un nuevo régimen jurídico de las políticas de juventud de las administraciones públicas de la Región de Murcia; segundo, la *Ley 7/2007, de 4 de abril, para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, y de Protección contra la Violencia de Género en la Región de Murcia*, que se encuentra en estrecha relación con diversas normas internacionales, comunitarias y estatales; y tercero, la *Ley 8/2007, de 23 de abril, de Fomento y Coordinación de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia*, que pretende servir de instrumento para la coordinación y planificación del sistema regional de ciencia y tecnología en el marco de la creación de un espacio europeo de enseñanza superior y de investigación y ante la

consolidación de la sociedad y de la economía del conocimiento (con admisión a trámite el 19 de febrero, el 5 de marzo y el 26 de febrero, respectivamente).

Esta intensa actividad parlamentaria de fin de legislatura, ha tenido continuación en la nueva. La Asamblea regional elegida el 27 de mayo también ha aprobado, además de las dos leyes habituales a fin de año, esto es, la de Presupuestos (*Ley 10/2007, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el ejercicio 2008*) y la de Acompañamiento (*Ley 11/2007, de 27 de diciembre, de Medidas Tributarias en materia de Tributos Cedidos y Tributos Propios, año 2008*), tres leyes que, en cierto modo, habían quedado pendientes en el período anterior: la *9/2007, de 14 de diciembre, por la que se aplica a la ciudad de Lorca el régimen de organización de los municipios de gran población*, por entender que concurren en esta ciudad las circunstancias de carácter objetivo exigidas para ello, es decir, tratarse de un municipio cuya población supera los 75.000 habitantes y presentar circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales; la *Ley 12/2007, de 27 de diciembre, de Cooperación Internacional para el Desarrollo de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia*; y la *Ley 13/2007, de 27 de diciembre, de modificación de la Ley 1/1995, de 8 de marzo, de Protección del Medio Ambiente de la Región de Murcia, y de la Ley 10/2006, de 21 de diciembre, de Energías Renovables y Ahorro y Eficiencia Energética de la Región de Murcia, para la Adopción de Medidas Urgentes en Materia de Medio Ambiente*.

De todo este conjunto legislativo que ha visto la luz el año 2007 y que hemos esbozado de forma muy esquemática, parece conveniente poner de relieve algunos extremos. En primer lugar, es preciso mencionar la trascendencia para el futuro de la Región de la *Ley 8/2007, de 23 de abril, de Fomento y Coordinación de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia*, con la que pretende duplicar en cuatro años el caudal inversor en estas materias, llevándolo al 1,5% del PIB regional.

Esta Ley, en cuya preparación han participado todos los agentes sociales, culturales y políticos y los representantes de las universidades, centros de investigación, hospitales y centros tecnológicos, y que ha sido aprobada por consenso, articula tres grandes líneas de actuación: en primer lugar, establece una estructura institucional encargada de la planificación, coordinación y gestión en materia de investigación, desarrollo tecnológico e innovación en torno a objetivos definidos; en segundo lugar, consolida un sistema de planificación para definir las líneas prioritarias de actuación, en concurrencia con los planes de desarrollo regional, y que programe la utilización de los recursos disponibles; y finalmente, establece una serie de medidas de carácter complementario, dirigidas a fomentar y a incentivar la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación en la Región de Murcia.

El segundo elemento que queríamos destacar afecta a la *Ley 4/2007, de 16 de marzo, de Patrimonio Cultural de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia*. Se trata de poner de manifiesto su pretensión de centralidad en el ordenamiento jurídico, al señalarse que las exigencias de tutela del patrimonio cultural de la Región de Murcia deberán integrarse en la definición y en la realización de las restantes políticas públicas, en especial en materia educativa, ordenación del territorio, urbanismo, agricultura, industria, turismo y medio ambiente. En este sentido, se

establece la obligación de que el órgano ambiental recabe informe preceptivo y vinculante de la dirección general con competencias en materia de patrimonio cultural, con carácter previo a la emisión de la declaración de impacto ambiental o, en su caso, al otorgamiento de la autorización ambiental integrada de actividades, obras, proyectos, planes o programas que afecten al territorio de la Región de Murcia.

Otro aspecto a resaltar de la legislación aprobada este año 2007 es el de la modificación de la personalidad jurídica de los Consejos de Juventud, definidos en el título III de la *Ley 6/2007, de 4 de abril, de Juventud de la Región de Murcia*, como corporaciones públicas sectoriales de base privada, respondiendo así a su verdadera naturaleza de órgano de representación de entidades juveniles. La Ley anterior, la 8/1995, de Promoción y Participación Juvenil, de 24 de abril, los configuraba como Entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia, lo que suponía, según la Ley de Hacienda de la Región de Murcia primero (Real Decreto Legislativo 1/1999, de 2 de diciembre), y actualmente la *Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de Régimen Jurídico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia*, que tuvieran el carácter de entidad pública empresarial, con la perturbadora consecuencia de dependencia de la consejería u organismo autónomo al que correspondían en cada momento las funciones de planificación, evaluación y control de los resultados de su actividad.

Finalmente, y con un tono más crítico, hay que aludir a algunas previsiones incluidas de forma indebida en las disposiciones adicionales de la *Ley 11/2007, de 27 de diciembre de Medidas Tributarias en materia de Tributos Cedidos y Tributos Propios, año 2008*, por contrariar la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el contenido de este tipo de leyes «de Acompañamiento». Se trata de la creación del Instituto de Crédito y Finanzas de la Región de Murcia, que se configura con el carácter de entidad pública empresarial gestora de competencias financieras; del establecimiento de las condiciones de cesión de vehículos automóviles adquiridos para otras administraciones públicas, en el marco de convenios de colaboración para el desarrollo de planes y programas de interés regional; y de la modificación del artículo 2 de la *Ley 4/2004, de 22 de octubre, de Asistencia Jurídica de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia*, a fin de que la Comunidad Autónoma pueda restituir a sus altos cargos, funcionarios y empleados los pagos realizados a abogados y procuradores en los procedimientos judiciales que se sigan contra ellos, por razón de actos u omisiones relacionados directa e inmediatamente con el ejercicio de sus respectivas funciones, y siempre que terminen «con un pronunciamiento firme que sea plenamente favorable a los intereses del afectado y del cual no derive perjuicio alguno para los intereses de la Comunidad Autónoma» (la disposición transitoria segunda declara, además, que esta modificación «será aplicable a todos los procedimientos judiciales que hayan finalizado mediante resolución firme con posterioridad a la entrada en vigor de la *Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público*»).

La más relevante es, sin duda, la creación del Instituto de Crédito y Finanzas, dada el importante papel que está llamado a cumplir: actuar como principal instrumento de la política de crédito público de la Administración General de la Región de Murcia, llevar a cabo la gestión financiera del endeudamiento y de la tesorería de la Administración General de la Región de Murcia y de su sector

público, ejercer las competencias de la Administración General de la Región de Murcia sobre el sistema financiero y facilitar la financiación de la construcción y explotación de infraestructuras públicas mediante fórmulas de colaboración público-privadas. Aunque es ésta una medida relacionada con ciertos aspectos de la hacienda pública, en su esencia es de carácter organizativo, sin que se perciba un efecto evidente, inmediato, real y no meramente circunstancial con los presupuestos de la Comunidad Autónoma, como exige la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (STC 34/2005, fj. 4, *a sensu contrario*), especialmente cuando la entrada en funcionamiento de este órgano se demora hasta bien entrado el ejercicio presupuestario (se establece un plazo de doce meses para aprobar sus normas de funcionamiento), permaneciendo cuando éste expire, ya que no es una norma de vocación anual, sino permanente. La trascendencia de la medida aconsejaba, además, que hubiera sido adoptada con una suficiente reflexión sobre su alcance, con la participación del conjunto de consejerías y organismos de la Comunidad Autónoma.

Todo ello ha sido, por otra parte, puesto de relieve, con palabras muy parecidas, por el Consejo Jurídico de la Comunidad Autónoma en su Dictamen 144/ 2007, de 26 de octubre, con ocasión de la primigenia inclusión de esta medida en el Anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales como disposición adicional octava. El Gobierno regional atendió la petición del Consejo y no incluyó la previsión de creación del Instituto en el proyecto de Ley de Presupuestos, pero de forma harto sorprendente la introdujo en el proyecto de Ley de Acompañamiento, sin que hubiera figurado en el anteproyecto de ley que informó el Consejo Jurídico el 5 de noviembre (Dictamen 150/2007). La creación del Instituto fue finalmente aprobada por la Asamblea Regional como disposición adicional quinta de esta última Ley.

Reglamentos

El ejercicio de la potestad reglamentaria externa o estrictamente jurídica presenta este año una pronunciada inclinación hacia la materia educativa. Casi la mitad de los decretos que tienen encaje en esta categoría normativa afectan de una u otra forma a la educación y la enseñanza, en sus más plurales niveles y grados.

El nivel objeto de mayor atención ha sido, sin duda, el de la enseñanza universitaria. Nos encontramos aquí con el Decreto 138/2007, de 15 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Interuniversitario de la Región de Murcia, en tanto instrumento necesario para el desarrollo de las funciones que a este Consejo le atribuye la Ley 3/2005, de 25 de abril, de Universidades de la Región de Murcia; el 336/2007, de 2 de noviembre, por el que se aprueban las bases del programa de financiación de las universidades públicas de la Región de Murcia en el período 2007-2011, dictado de conformidad con el artículo 58 de la Ley de Universidades de la Región de Murcia; el 290/2007, de 14 de septiembre, por el que se regula el Registro de Universidades, centros, estructuras y enseñanzas universitarias de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, que fue creado por el artículo 10 de la citada Ley de Universidades; y el 350/2007, de 9 de noviembre, por el que se aprueban los Estatutos de la Universidad Católica «San Antonio» de Murcia y que se dicta en aplicación del artículo 6 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades.

Los otros niveles educativos también han merecido la atención gubernamental. En el terreno de la formación profesional se ha dictado el Decreto 311/2007, de 5 octubre, por el que se crea el Instituto de las Cualificaciones de la Región de Murcia, en desarrollo del Plan de Formación Profesional de la Región de Murcia para el periodo 2004/2009, aprobado por el Consejo de Gobierno en su reunión de 11 de marzo de 2005. Y en el de la educación no universitaria de régimen general se han aprobado dos importantes normas curriculares (Decretos 286/2007 de 7 de septiembre, por el que se establece el currículo de la educación primaria en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia; y 291/2007, de 14 de septiembre, por el que se establece el currículo de la Educación Secundaria Obligatoria en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia) y otra sobre procedimiento de admisión de alumnos: el Decreto núm. 369/2007, de 30 de noviembre, por el que se regula el procedimiento para la admisión de alumnos en centros docentes sostenidos con fondos públicos de segundo ciclo de Educación Infantil, Educación Primaria, Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

Otro sector de actividad sobre el que ha incidido también de forma acusada la potestad reglamentaria es el del turismo. Cabe citar aquí el Decreto núm. 100/2007, de 25 de mayo, por el que se regulan las agencias de viaje y centrales de reserva; el 280/2007, de 3 de agosto, regulador de los organizadores profesionales de congresos de la Región de Murcia; y el 320/2007, de 19 de octubre, por el que se regulan las empresas de turismo activo de la Región de Murcia.

El resto de las normas reglamentarias tiene un contenido muy plural. Las normas más relevantes son: el Decreto número 1/2007, de 26 de enero, por el que se modifica la disposición adicional tercera del Decreto 57/2004, de 18 de junio, por el que se aprueban las directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia; el 7/2007, de 2 de febrero, por el que se establece el régimen de los deportistas de alto rendimiento de la Región de Murcia; el 71/2007, de 11 de mayo, por el que se establece el ejercicio del derecho a la segunda opinión médica en la red sanitaria de utilización pública de la Región de Murcia; el 77/2007, de 18 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 4/2004, de 22 de octubre, de Asistencia Jurídica de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia; el 99/2007, de 25 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación de la Región de Murcia; el 316/2007, de 19 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento del Canon de Sanciamiento de la Región de Murcia; y, finalmente, el muy relevante 372/2007, de 30 de noviembre, por el que se regulan los procedimientos administrativos en materia de adopción de menores en la Región de Murcia.

Relaciones de colaboración y de conflicto

Conflictividad jurisdiccional

A) En este momento están pendientes de sentencia ante el Tribunal Constitucional varios recursos de inconstitucionalidad en los que es parte la Comunidad Autónoma de Murcia. Sin embargo, respecto de ninguno de ellos ha recaído

resolución o se ha producido actuación alguna durante el año que ahora concluye. Las únicas novedades habidas, pues, durante 2007 por lo que afecta a la litigiosidad de la que debe conocer la jurisdicción constitucional tienen que ver, curiosamente, con un litigio que en su día logró eludir su acceso al Tribunal Constitucional y con un amago de conflicto que ni siquiera ha llegado a serlo, pero que nos viene a dar noticia de una fórmula bastante singular de estímulo para la acción ante el TC.

Con la primera de tales referencias aludimos al hecho de que, por Ley 1/2007, de modificación de la Ley de Puertos de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, ésta haya dado cumplimiento al acuerdo que el Estado y la Comunidad Autónoma alcanzaron en su día en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación a fin de evitar la interposición del correspondiente recurso de inconstitucionalidad. La Ley nace de una proposición presentada el 6 de febrero por el Grupo parlamentario popular en la Asamblea, en coherencia, dice su justificación, con el hecho de que dicho Grupo fuera en su día *«el autor de la ley»*.

La segunda de tales menciones tiene que ver con la posibilidad de acudir a la adopción de una moción parlamentaria como instrumento para intentar suscitar la acción de alguno de los sujetos legitimados ante el Tribunal Constitucional cuando no haya otro medio de acceder a él. El tema es interesante porque tiene que ver con la falta de legitimidad a la que, sin base constitucional alguna, el artículo 32.2 de la LOTC ha condenado a las Comunidades Autónomas cuando la Ley cuya declaración de inconstitucionalidad pretenden es obra de otra Comunidad Autónoma. Tal es la situación en la que se ha encontrado la Comunidad Autónoma de Murcia frente a la Ley 4/2007, de 8 de marzo, de Evaluación Ambiental, aprobada por las Cortes de Castilla-La Mancha, cuya eventual inconstitucionalidad Murcia presume al haber hecho obligatorios dicha norma ciertos informes de evaluación ambiental para *«trasvases de agua a cielo abierto»*, lo que obviamente es una forma implícita pero inequívoca de aludir a los trasvases de aguas que se realizan a través del acueducto Tajo-Segura. Imposibilitada de recurrir tal previsión por sí misma, la Comunidad Autónoma de Murcia, en sesión de la Diputación Permanente de su Asamblea Regional de 20 de julio de 2007, ha adoptado la siguiente moción parlamentaria: *«La Asamblea Regional de Murcia insta al Consejo de Gobierno a que solicite al presidente de la Nación y al Defensor del Pueblo, que ejerzan cuantas acciones sean necesarias para restablecer la legalidad constitucional que, presuntamente, se puede haber vulnerado en la Ley 4/2007, de 8 de marzo, de Evaluación Ambiental en Castilla-La Mancha, aprobada por las Cortes de Castilla-La Mancha, por considerar que la citada disposición autonómica vulnera las competencias atribuidas al Estado por la Constitución Española en su artículo 149.1.22, concerniente a la ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurren por más de una Comunidad Autónoma..., así como las reconocidas por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas»*. Una vía alternativa a ésta a la que tal vez se hubiera podido recurrir para conseguir la impugnación de la citada ley castellano-manchega hubiera consistido en utilizar (como en otros supuestos de ausencia de legitimación similares a éste) la legitimación de cincuenta senadores o de cincuenta diputados del propio partido al que pertenece el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Murcia. Sin embargo, el hecho de que el Partido Popular de Castilla-La Mancha apoyara en

su día parte del articulado de dicha ley ha convertido en incómoda tal posibilidad y ha motivado que se acabe acudiendo a la fórmula que dejamos indicada, tal vez no muy efectiva pero sí suficiente para dejar constancia de un conflicto que seguramente nunca llegará a nacer.

B) La mayor actividad conflictual en la que ha estado implicada durante 2007 la Comunidad Autónoma de Murcia se ha desarrollado, pues, ante la justicia ordinaria. Al menos tres procesos de los cuales la misma ha conocido –o está conociendo– tienen dicho carácter, bien que el primero de ellos tenga tan sólo una dimensión menor y casi anecdótica. Veámoslo:

a) Mediante demanda planteada por la Administración del Principado de Asturias ante el Juzgado de lo Mercantil de Murcia se ha instado de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia que cese de utilizar por cualquier medio de difusión y en cualquier campaña de promoción o de publicidad que realice la expresión «Murcia, Paraíso Natural» por constituir el *slogan* «Paraíso Natural» una marca registrada a favor de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias. Por auto de 17 de enero de 2007 la titular del Juzgado correspondiente ha denegado la solicitud de adopción de medidas cautelares que interesó en su momento la Comunidad asturiana y ha considerado que, tras la aprobación de la Ley de Marcas, es doctrina jurisprudencial constante que el examen de la aptitud de un signo para identificar productos o servicios no debe efectuarse en abstracto sino en concreto, poniéndolo en relación con aquellos productos o servicios para los que se solicita el registro, razón por la cual la expresión «Paraíso Natural», por sí sola, carece de la fuerza identificativa que la Comunidad demandante pretende y que sólo adquiere para ella cuando va acompañada del nombre propio «Asturias» y del componente gráfico o logotipo que le es imprescindible. En consecuencia, no cabe concluir que la Comunidad actora posea un derecho que vede la utilización de tal *slogan* por la Comunidad Autónoma murciana.

b) Con un interés muy diferente, el 21 de marzo de 2007 la Comunidad Autónoma de Murcia ha formulado ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional demanda contra el acuerdo de constitución del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia así como contra el acuerdo de aprobación de su Reglamento interno, ambos adoptados en la sesión constitutiva de dicho Consejo celebrada el 20 de enero de 2007. Según la fundamentación jurídica a la que se apela en la citada demanda, tales acuerdos no son ajustados a derecho e inciden además en una zona competencial muy sensible para las Comunidades Autónomas ya que todas ellas han asumido competencias en materia de Asistencia Social e incluso está previsto que recaiga sobre ellas en gran medida la ejecución de las prestaciones que el nuevo sistema de atención a la dependencia va a comportar.

Las razones en las que la Comunidad Autónoma de Murcia apoya tales asertos son las siguientes:

–El artículo 8 de la Ley 39/2006, de Atención a las personas en situación de Dependencia, prevé que el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia esté constituido por un representante por cada Comunidad Autónoma (el conjunto de los cuales habrá de ser mayoría en el órga-

no) y un número –que no determina– de representantes de la Administración del Estado, amén de los dos miembros que otras normas reservan a las Administraciones Locales y de los otros dos que se conceden a las Ciudades Autónomas. La indeterminación de la Ley respecto del número de representantes que habrá de corresponder a la Administración del Estado ha tenido que ser salvada por un acuerdo del propio Consejo en su sesión constitutiva. Pero lo ha sido en unos términos que contradicen el espíritu de dicha Ley y ponen en peligro la posición competencial de las Comunidades Autónomas, ya que el citado vacío se ha interpretado como una autorización para elevar al máximo el número posible de representantes de la Administración del Estado cuando la lógica de dicha norma es posibilitar que estén presentes en el órgano aquellos Departamentos ministeriales que deban estarlo por razón de la materia pero no facilitar el que se fuerce su número hasta el límite legal máximo. Proceder así es presumir, sin justificación, que el Consejo es un órgano paritario e ignorar que, competencialmente, la asistencia social es una responsabilidad que corresponde de manera sustancial –sobre todo en ejecución– a las Comunidades Autónomas.

–Por lo que respecta al Reglamento de régimen interno también aprobado en esa misma sesión, la demanda reclama que se declare su ilegitimidad en el punto en el cual dicha norma establece que el Consejo adoptará sus decisiones por mayoría simple, a falta de asentimiento. Considera de nuevo la Comunidad de Murcia que tal régimen de acuerdos resulta contradictorio con la propia finalidad que la ley persigue al establecer un sistema integrado y completo de atención a la dependencia, necesitado de contar, por tanto, con el máximo consenso por parte de las Comunidades llamadas a aplicarlo y en el que, en consecuencia, hubiera sido más coherente arbitrar una fórmula según la cual las decisiones tuvieran que adoptarse con el acuerdo de todos o, al menos, de una mayoría muy cualificada de los componentes del órgano.

c) En fin, el 5 de octubre de 2007 el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Murcia ha acordado interponer recurso contencioso administrativo contra la Resolución de la Secretaría de Estado de Infraestructuras y Planificación del Ministerio de Fomento relativa al Proyecto de la línea de alta velocidad (AVE) que debe unir Madrid con el Levante español por la que dicho órgano desestima el requerimiento presentado por la Comunidad contra otra Resolución anterior suya en la que aprobaba definitivamente el Estudio informativo del citado Proyecto. El recurso ha quedado interpuesto por los servicios jurídicos de la Comunidad el 8 de octubre y en el escrito de interposición se solicita de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional que reclame del Ministerio el expediente administrativo a fin de dar traslado del mismo a la Comunidad para que ésta pueda formalizar en su día la demanda. Pende, por lo tanto, de dicho momento el que se puedan conocer mejor los argumentos en los que la Región de Murcia vaya a fundamentar sus pretensiones. Sin embargo, cabe decir que la singularidad de este recurso consistirá, a buen seguro, en que la demanda que en su día se presente intentará basarse –según se ha avanzado ya en la prensa y en las declaraciones de los políticos– sobre el incumplimiento, por parte de la Administración del Estado, del Acuerdo alcanzado respecto de dicho trazado de alta velocidad el 8 de enero de 2001 entre el ministro de Fomento, Álvarez Cascos, y los presidentes de las cuatro Comunidades afectadas, Madrid, Valencia Murcia y

Castilla-La Mancha, precisamente en una reunión celebrada en esa fecha en la ciudad de Murcia. Ello abre, sin duda, interesantes incógnitas sobre la eficacia vinculante de tal tipo de documentos (habitualmente estrictos acuerdos políticos, muy distantes de lo que es una norma, una resolución o incluso un convenio de colaboración) y, por lo tanto, sobre el soporte que los mismos pueden dar a las pretensiones de sus firmantes si éstos deciden hacerlas efectivas ante los jueces. La sentencia que en su día se dicte tendrá, en razón de ello, un redoblado interés.

Relaciones de colaboración. Convenios

Las relaciones de colaboración con el Estado o con las otras Comunidades Autónomas han discurrido durante 2007 por las vías de la más estricta normalidad. Por lo que hace a aquellas formas de cooperación entre Comunidades Autónomas que se resuelven en una visible concertación de sus políticas públicas, pero sin llegar a adquirir concreción documental, cabe decir que, tras las elecciones autonómicas que confirmaron el triunfo del Partido Popular en las Comunidades de Madrid, Murcia y Valencia, se han revitalizado las relaciones de colaboración entre ellas, llegando casi a determinar la existencia de lo que la prensa ha comenzado a denominar «el eje Madrid-Levante», efectivo frente de actuación coordinada de tales Comunidades y aun del Partido Popular frente al Gobierno central socialista. Instrumento de tales relaciones lo ha sido la celebración de habituales contactos entre sus tres presidente (encuentro bilateral Comunidad Valenciana-Región de Murcia en Alicante el 13 de julio de 2007; reunión posterior con la Presidenta de la Comunidad de Madrid...) en los que éstos han venido a reiterar la postura común de sus respectivas Comunidades frente a determinados temas entre los que, amén de los relativos a infraestructuras o a la puesta en marcha de la Ley de Dependencia, siempre han estado el supuesto fracaso del Programa Agua y la reiteración de su apuesta por el trasvase del Ebro.

A un muy distinto nivel, pero también dentro del ámbito de la colaboración entre Comunidades, debemos destacar el hecho de que durante el mes de julio haya tenido lugar en Valencia el encuentro de los responsables en materia de extinción de incendios de las Comunidades de Cataluña, Valencia, Murcia, Baleares, Aragón y Castilla-La Mancha para intentar establecer normas de coordinación y ayuda interregional en dicha materia.

Por lo que respecta a la celebración de convenios de colaboración, un año más la actividad de la Comunidad Autónoma de Murcia en este terreno ha reproducido los patrones habituales en años anteriores. Ningún convenio de colaboración con las otras Comunidades, y los esperables por lo que hace a la concertación con el Estado. Dentro de éstos, el mayor montante de actuación convencional de la Comunidad lo ha supuesto la celebración de convenios de colaboración entre ella y el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Tal es el caso del convenio para la realización de programas experimentales de prevención en situación de riesgo y tratamiento de familias en cuyo seno se producen malos tratos (BORMU núm. 32, de 8 de febrero de 2007), del convenio para el desarrollo de actuaciones de acogida e integración de personas inmigrantes (BORMU núm. 160, de 13 de julio de 2007) o del convenio para la realización de actuaciones encaminadas al desarrollo del

Plan Estatal del Voluntariado 2005-2009 (BORMU núm. 238, de 15 de octubre de 2007). Con el Ministerio de Sanidad la Comunidad ha signado, a su vez, un convenio para el desarrollo de programas de prevención del consumo de drogas que ha contado con una importante aportación económica por parte del Estado. En fin, en el último tramo de este año se ha cerrado por la Consejería de Política Social, Mujer e Inmigración y el Ministerio de Trabajo y Política Social la negociación del convenio sobre ayudas a las personas en situación de dependencia que deberá permitir la más eficaz aplicación de la Ley de Dependencia en la Región de Murcia. Y el 28 de diciembre el consejero de Vivienda, Transporte y Obras Públicas y la Ministra de Vivienda firmaron en Madrid el convenio de colaboración para la gestión conjunta de la llamada *renta básica de emancipación* que habrá de posibilitar que unos diez mil jóvenes de la Comunidad Autónoma murciana accedan a una vivienda en alquiler.

La región de Murcia y la Unión Europea

Como es bien sabido, en este año 2007 y coincidiendo con el final del periodo de programación de los Fondos Europeos 2000-2006, la Comunidad Autónoma de Murcia ha dejado de ser considerada Región Objetivo 1 como consecuencia de los cambios a los que ha obligado el llamado efecto estadístico tras la ampliación de la Unión Europea a otros países. No obstante, dentro del nuevo periodo de programación de los Fondos Europeos 2007-2013, ha conseguido mantenerse en periodo «*phasing out*» o de salida gradual de dicho objetivo, lo que, pese a suponer para ella una reducción de los fondos de procedencia comunitaria, le permite seguir percibiendo determinadas cantidades. De este modo, Murcia sale del *Objetivo de Convergencia* y deja de percibir fondos de cohesión, pero permanece en el *Objetivo de Cooperación territorial* financiado a través del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) con el que se pretende reforzar dicha cooperación en tres niveles, el nivel de cooperación transnacional, el nivel de cooperación transfronteriza y el nivel de cooperación de vecindad e interregional, cuyos programas siguen suponiendo posibilidades de financiación para ciertos proyectos estratégicos de interés para la Comunidad Autónoma de Murcia. Por lo demás, la Comisión Europea ha aprobado en mayo de 2007 las prioridades del Estado español contenidas en el llamado Marco Estratégico Nacional de Referencia para gastar los 35.215 millones de euros que le corresponden de los fondos estructurales referidos al periodo 2007-2013, con lo cual Murcia, Asturias, Ceuta y Melilla, de las que decimos que han salido del Objetivo de Convergencia por el efecto estadístico, se repartirán 1.471 millones de euros de esa cantidad durante dicho periodo.

Por lo que hace a la presencia de la Comunidad en los organismos europeos, cabe destacar que el presidente Valcárcel ha sido reelegido miembro del Buró político de la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas de Europa (CRPM) y Vicepresidente de la misma durante la XXXV Asamblea de dicha organización celebrada en Florencia los días 18 y 19 de octubre de este año. En su transcurso, el presidente Valcárcel hizo determinadas propuestas relacionadas con la necesidad de que la Unión Europea habilite mecanismos que hagan posible una política más contundente y homogénea de Europa frente al fenómeno inmigratorio y aun una

mayor solidaridad de los países europeos con aquéllos que, por ser lugares de destino de la inmigración, deben pechar en mayor medida con sus costes. También pugnó por la creación de un «foro mundial de las regiones» que permita proyectar la reflexión sobre los problemas que a éstas le atañen fuera del ámbito estrictamente europeo.

En fin, en enero de 2007 la Comisión Europea solicitó información sobre la actuación urbanística de la Comunidad Autónoma de Murcia en el paraje denominado «La Zerrichera» situado en la zona LIC y ZEPA «Sierra de la Almenara, Moreras y Cabo Cope», espacios protegidos en los que, merced a ciertas recalificaciones, podrían haberse incumplido determinadas directrices europeas relativas a la preservación de espacios naturales. La citada solicitud de información se cursó en su día al representante permanente de España en la Unión Europea, quien la trasladó al Ministerio de Asuntos Exteriores que la derivó, a su vez, a la Comunidad Autónoma. Por lo actuado hasta ahora, se trata de una mera solicitud de información previa que no supone la existencia de una infracción mientras los datos que podrían constituir la no se confirmen. Por lo demás, las actuaciones urbanísticas en «La Zerrichera» están en este momento paralizadas tras una decisión tomada por la propia Dirección General de Calidad Ambiental de la Comunidad Autónoma y penden de determinadas decisiones judiciales que les afectan.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición de la Cámara por Grupos Parlamentarios

Total diputados: 45

Composición por Grupos entre el 1-I-2007 y el final de la VI Legislatura:

Grupo parlamentario popular: 28

Grupo parlamentario socialista: 16

Grupo parlamentario mixto (IU): 1

Composición por Grupos entre el inicio de la VII Legislatura y el 17-12-2007:

Grupo parlamentario popular: 29

Grupo parlamentario socialista: 15

Grupo parlamentario mixto (IU): 1

Composición por Grupos entre el 17-12-2007 y el 31-12-2007:

Grupo parlamentario popular: 28 (por expulsión de un diputado, que pasa a integrarse en el Grupo mixto)

Grupo parlamentario socialista: 15

Grupo parlamentario mixto (IU): 2

Estructura del Gobierno

Entre el 1 de enero y el 3 de julio de 2007:

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

Además de esas 9 Consejerías, integró el Consejo de Gobierno durante este periodo la Secretaría General de la Presidencia y Relaciones Externas, cuyo titular –José Antonio Ruiz Vivo– tenía rango de consejero. Por Decreto de la Presidencia núm. 8/2007, José Antonio Ruiz Vivo cesó en su cargo, encargándose provisionalmente de las funciones de dicho órgano al titular de la Consejería de Presidencia.

Entre el 3 de julio y el 31 de diciembre de 2007:

Presidente: Ramón Luis Valcárcel Siso (PP)

Número de Consejerías: 12

Hacienda y Administración Pública: María Pedro Reverte García

Presidencia: Juan Antonio de Heras Tudela

Economía, Empresa e Innovación: Inmaculada García Martínez

Agricultura y Agua: Antonio Cerdá Cerdá

Obras Públicas, Vivienda y Transportes: José Ballesta Germán

Sanidad: Ángeles Palacios Sánchez

Educación, Ciencia e Investigación: Juan Ramón Medina Precioso

Empleo y Formación: Constantino Sotoca Carrascosa

Política Social, Mujer e Inmigración: Joaquín Bascuñana García

Turismo y Consumo: José Pablo Ruiz Abellán

Cultura, Juventud y Deportes: Pedro Alberto Cruz Sánchez

Desarrollo Sostenible y Ordenación del Territorio: Benito Javier Mercader León

Tipo de Gobierno

Mayoritario.

Partido y número de parlamentarios que le apoyan: PP, 29 diputados

Composición del Gobierno: Homogéneo (PP)

Cambios en el Gobierno

Por Decreto de la Presidencia núm. 8/2007, de 19 de abril, cesó («por imperativo legal», dice su texto) como Secretario General de la Presidencia con rango

de consejero, José Antonio Ruiz Vivo. De las funciones de dicha Secretaría se encargó al titular de la Consejería de Presidencia, evitando así realizar nuevo nombramiento a sólo un mes de la reorganización general del Consejo de Gobierno a la que pudiera dar lugar la celebración de elecciones en el mes de mayo.

Como consecuencia de la celebración de las elecciones de 27 de mayo, y tras la investidura del presidente del Consejo de Gobierno, Ramón Luis Valcárcel, cuya designación tuvo lugar por Real Decreto 866/2007, de 29 de junio, se procedió al nombramiento de los nuevos consejeros (Decretos de la Presidencia núms. 25 a 36, todos ellos de fecha 2 de julio de 2007, BORMU. núm. 151, de 3 de julio).

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

Investidura: La sesión de investidura del presidente de la Comunidad Autónoma tuvo lugar en la Asamblea Regional los días 25 y 26 de junio de 2007 (vid. *Diario de Sesiones del Pleno*, núm. 2, de tales fechas). Candidato: Ramón Luis Valcárcel Siso. Resultó elegido por 29 votos a favor, 16 en contra y ninguna abstención.

Mociones de reprobación

No ha habido.

Debates y resoluciones mas importantes

Debate sobre el Plan Integral de Atención Primaria de la Región de Murcia. Comparecencia de la Consejera de Sanidad. (*Diario de Sesiones del Pleno*, núm. 96; sesión de 28 de febrero de 2007).

Debate sobre el informe del Tribunal de Cuentas relativo a la Cuenta General de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, ejercicio 2002. (*Diario de Sesiones del Pleno*, núm. 97; sesión de 7 de marzo de 2007).

Debate de investidura del presidente de la Comunidad Autónoma. Defensa de su programa por el candidato, don Ramón Luis Valcárcel Siso, debate, y subsiguiente votación. Resultado: 29 votos a favor y 16 en contra. (*Diario de Sesiones del Pleno*, núm.2; sesión de 25 y 26 de junio de 2007).

Debate sobre creación de una Comisión especial para la reforma del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia. (*Diario de Sesiones del Pleno*, núm.6; sesión de 3 de octubre de 2007).

Debate sobre la aplicación de la Ley 39/2006, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de Dependencia. Comparecencia del consejero de Política Social, Mujer e Inmigración. (*Diario de Sesiones del Pleno*, núm. 6; sesión de 3 de octubre de 2007).

Debate sobre resultado de la campaña turística del año 2007. Comparecencia del consejero de Turismo y Consumo. (*Diario de Sesiones del Pleno*, núm. 8; sesión de 17 de octubre de 2007).

Debate sobre política actual en materia de agua para la Región de Murcia. Comparecencia del consejero de Agricultura y Agua. (*Diario de Sesiones del Pleno*, núm. 11; sesión de 28 de noviembre de 2007).

Moción de 14 de febrero de 2007, por la que la Asamblea Regional insta al Consejo de Gobierno a que, a su vez, inste al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación a que apoye el documento firmado por todas las Comunidades Autónomas productoras de frutas y hortalizas, y defienda con firmeza dicha postura ante los órganos competentes de la Unión Europea. (*BOARMU*, núm. 134, de 21 de febrero de 2007).

Moción de 21 de febrero de 2007, por la que la Asamblea Regional insta al Gobierno regional para que, a su vez, inste al Ministerio de Medio Ambiente a que reconsidere la subida del precio del agua potable para 2007, de acuerdo con el informe emitido por el Consejo de Administración de la Mancomunidad de los Canales del Taibilla. (*BOARMU*, núm. 135, de 28 de febrero de 2007).

Moción de 21 de febrero de 2007, por la que la Asamblea Regional insta al Consejo de Gobierno para que continúe su labor en relación con las ayudas económicas a las familias que realizan adopciones internacionales. (*BOARMU*, núm. 135, de 28 de febrero de 2007).

Moción de 28 de febrero de 2007, por la que la Asamblea Regional insta al Consejo de Gobierno a que, en el marco del Plan para la mejora y modernización de la Atención Primaria 2007-2010, se diseñen programas de atención comunitaria que permitan atender a la población escolar con necesidades sanitarias específicas (*BOARMU*, núm. 136, de 7 de marzo de 2007).

Resolución de 7 de marzo de 2007, sobre el informe del Tribunal de Cuentas relativo a la Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Murcia, correspondiente al ejercicio 2002. Contiene recomendaciones para la mejora de la gestión de dicha Cuenta. (*BOARMU*, núm. 138, de 12 de marzo de 2007).

Declaración institucional de 7 de marzo de 2007 con motivo de la conmemoración del día internacional de las mujeres. (*BOARMU*, núm. 138, de 12 de marzo de 2007).

Moción de 20 de julio de 2007, por la que la Asamblea Regional (Diputación Permanente) insta al Consejo de Gobierno a que solicite al presidente de la Nación y al Defensor del Pueblo que ejerzan cuantas acciones sean necesarias para restaurar la legalidad constitucional que, presuntamente, se puede haber vulnerado en la Ley 4/2007, de 8 de marzo, de Evaluación Ambiental en Castilla-La Mancha, por considerar que desconoce las competencias atribuidas al Estado por el artículo 149.1. 22, así como las reconocidas por el Real Decreto Legislativo 1/2001, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas. (*BOARMU*, núm. 2, de 14 de septiembre de 2007).

Moción de 26 de septiembre de 2007, por la que la Asamblea Regional acuerda crear una Comisión especial de seguridad y justicia para impulsar la acción del

Gobierno en materia de transferencias de seguridad y justicia a la Comunidad Autónoma. (*BOARMU. núm. 4, de 1 de octubre de 2007*).

Moción de 26 de septiembre de 2007, por la que la Asamblea Regional insta al Consejo de Gobierno a que elabore una estrategia regional de lucha contra el cambio climático tal y como se comprometieron todas las Comunidades Autónomas. (*BOARMU. núm. 4, de 1 de octubre de 2007*).

Moción de 3 de octubre de 2007, por la que la Asamblea Regional acuerda la constitución de una Comisión especial para la reforma del Estatuto de Autonomía que continúe y concluya, con carácter definitivo, los trabajos realizados durante la VI Legislatura en la Comisión especial de estudio y valoración para la eventual reforma del Estatuto de Autonomía (*BOARMU. núm. 5, de 5 de octubre de 2007*).

Moción de 3 de octubre de 2007, por la que la Asamblea Regional acuerda crear una Comisión especial de Igualdad de Oportunidades y Derechos de la Mujer. (*BOARMU. núm. 5, de 5 de octubre de 2007*).

Moción de 10 de octubre de 2007, por la que la Asamblea Regional solicita al Consejo de Gobierno que inste al Gobierno de la Nación para que coloque, a la mayor brevedad, el Sistema Integrado de Vigilancia Exterior en la costa de la Región de Murcia al objeto de luchar contra esa lacra del tráfico ilegal de personas llevada a cabo por las mafias. (*BOARMU. núm. 7, de 16 de octubre de 2007*).

Moción de 10 de octubre de 2007, por la que la Asamblea Regional insta al Consejo de Gobierno a que elabore la normativa necesaria para armonizar la aplicación de la Ley Estatal del Suelo con la Ley del Suelo de la Comunidad Autónoma. (*BOARMU. núm. 7, de 16 de octubre de 2007*).

Moción de 17 de octubre de 2007, por la que la Asamblea Regional insta al Consejo de Gobierno para que la Consejería de Política Social, Mujer e Inmigración elabore un «Plan Integral de Atención a la Primera Infancia». (*BOARMU. núm. 8, de 23 de octubre de 2007*).

Moción de 24 de octubre de 2007, por la que la Asamblea Regional insta al Consejo de Gobierno a que agilice e intensifique la puesta en marcha de las medidas previstas dentro del Plan de Desarrollo Rural del Aeropuerto Internacional de la Región de Murcia. (*BOARMU. núm. 9, de 2 de noviembre de 2007*).

Reformas del reglamento parlamentario

No ha habido.

Normas interpretativas y supletorias del reglamento

Resolución de la Presidencia de la Asamblea regional de Murcia, de 11 de diciembre de 2007, por la que se establecen criterios sobre la asignación a los Grupos Parlamentarios de las subvenciones previstas por el artículo 38 del Reglamento de la Cámara. (*BOARMU. núm. 17, de 17 de diciembre de 2007*).

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 181 dictámenes a lo largo del presente año: 8 de ellas versan sobre anteproyectos de ley, 0 sobre proyectos de decretos legislativos, 35 sobre proyectos de reglamento y 138 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

2007 ha sido un año en el que Navarra ha adquirido un gran protagonismo dentro del escenario político estatal. El atentado de ETA el 30 de diciembre de 2006 en el aeropuerto de Barajas ponía fin al llamado proceso de paz y, además, en lo que respecta a Navarra encendía de nuevo toda una suerte de relaciones crispadas entre el Gobierno de Navarra y el Gobierno de la nación, con continuas acusaciones del primero al segundo sobre que Navarra es objeto de negociación, e incluso de venta, en el denominado proceso de paz. Esta situación alcanzó su punto álgido con la manifestación celebrada en Pamplona el día 17 de marzo de 2007, organizada por el Gobierno de Navarra. Las elecciones de 27 de mayo de 2007 cambian totalmente el escenario, dado que el Gobierno UPN-CDN pierde su cómoda mayoría absoluta y aparece como segunda fuerza política la coalición nacionalista Nafarroa Bai pasando el PSN-PSOE a quedar como tercera fuerza política. Las posibilidades que abrían estos resultados dieron lugar a un período de incertidumbre en la formación del Gobierno que fue elegido finalmente a mediados de agosto de 2007, resultando de la misma composición que el Gobierno precedente, aunque ahora no goce de mayoría parlamentaria. Por otra parte el día 5 de junio de 2007 se produce la ruptura de la tregua por parte de la organización terrorista ETA. A raíz de la formación del nuevo Gobierno UPN-CDN se desbloquean las relaciones entre el Gobierno de Navarra y el Gobierno de la nación, tanto con la reunión de ambos presidentes de gobierno, como sobre todo por la consecución de entendimiento en ciertos grandes temas y, además, el apoyo del PSN-PSOE al proyecto de ley foral de presupuestos generales de Navarra para 2008.

Estos acontecimientos permiten diferenciar tres etapas en el año 2007. Una primera etapa de confrontación política y también de realización de actuaciones de gobierno. Una segunda etapa de incertidumbre tras los resultados electorales. Una tercera etapa de vuelta a la normalidad política con la constitución del gobierno y la colaboración entre el Gobierno de Navarra y el Gobierno del Estado.

La primera etapa: enfrentamiento político y mayoría absoluta

Esta primera etapa se caracteriza, sobre todo, por el enfrentamiento con el Gobierno del Estado. Si ya la situación del año 2006 era de continuas colisiones, el nivel y rango de éstas se eleva en dos sentidos. Por un lado, una vez que ETA

rompe el denominado proceso de paz con el atentado en Barajas el 30 de diciembre de 2006, el Gobierno de Navarra vuelve a la carga con la exigencia al presidente Rodríguez Zapatero de que rectifique su política de negociación con Batasuna-ETA y manifieste que Navarra no puede ser precio político en ningún camino iniciado o a iniciar (Declaración del Gobierno de Navarra de 8 de enero de 2007). El día 17 de enero de 2007 se produce, además, una declaración conjunta de UPN y PP sobre terrorismo, en la misma línea crítica hacia el Gobierno y en la que se reitera que «Navarra no será objeto de negociación política». El 7 de febrero de 2007 el portavoz de Batasuna Sr. Otegi presenta una propuesta de Acuerdo político en la que se crea una autonomía política integrada por la Comunidad Autónoma Vasca y Navarra, propuesta que de inmediato es rechazada por UPN y PSN. El punto culminante se encuentra en la convocatoria por parte del Gobierno de Navarra de una manifestación en Pamplona, en defensa de la identidad de Navarra, bajo el lema «Fuero y libertad. Navarra no es negociable». Se trata de una convocatoria oficial, no simplemente partidista, efectuada por el Gobierno de Navarra y que cuenta con el apoyo del Parlamento de Navarra (con el voto en contra de todos los demás Grupos Parlamentarios) y en la que participan asimismo numerosos municipios con mayoría de los partidos políticos UPN y CDN. Alrededor de esta convocatoria se fragua un radical desencuentro entre UPN y PSN y también entre el Gobierno de Navarra y el Gobierno del Estado, con declaraciones cruzadas de los respectivos líderes políticos. La manifestación se celebra el día 17 de marzo de 2007 y resulta multitudinaria, con participación solamente de los partidos UPN y CDN y con el apoyo explícito del PP, cuyos líderes más importantes encabezados por el Sr. Rajoy se encuentran en Pamplona. Por el contrario, el PSN realiza una declaración institucional de defensa de Navarra y justifica su no participación en la manifestación en que ésta constituye un ataque al Gobierno de la nación. Asimismo, la vicepresidenta del Gobierno estatal critica la convocatoria y celebración de la citada manifestación.

La manifestación indica el final de la Legislatura y la preparación de la campaña electoral, que cobra en Navarra un inusitado valor, puesto que Navarra ha pasado a ser noticia de primera plana en la prensa nacional y a ser lugar común del debate político. Así diversos miembros del Gobierno y los principales líderes políticos desembarcan en Navarra durante la campaña electoral. La campaña electoral puede ser calificada de crispada y, además, polarizada, puesto que se afirma machaconamente que de los resultados electorales del 27 de mayo depende el futuro de Navarra.

Este radical desencuentro político tiene también traducción en los asuntos concretos de relaciones entre el Gobierno de Navarra y el del Estado. Por un lado, sigue la polémica sobre la financiación de las infraestructuras, fundamentalmente el tren de alta velocidad, donde el Estado no acepta la propuesta de Navarra de financiación anticipada con cargo al Convenio Económico. Además se repiten las acusaciones de que Navarra se halla olvidada por el Estado en materia de inversiones. A su vez el Gobierno de Navarra interpone recurso de inconstitucionalidad contra una de las leyes más importantes del Gobierno estatal, la ley de dependencia.

El Gobierno de Navarra formado por UPN y CDN cuenta con mayoría absoluta en el Parlamento. Ello se traduce en una gran actividad legislativa, donde

se aprueban nada menos que un total de 17 leyes forales, entre las cuales destacan algunas muy importantes como las leyes de policías de Navarra, de carreteras, de patrimonio o de hacienda pública. La mayoría absoluta permite el cumplimiento del programa de gobierno, en un manifiesto y continuado enfrentamiento con la oposición parlamentaria. Ejemplo de ello es la elección del nuevo Defensor del Pueblo, cuyo quórum de elección se había rebajado a la mayoría absoluta, y que fue elegido con los votos de UPN y CDN, y con el voto en blanco del resto de Grupos Parlamentarios.

La segunda etapa: elecciones y resultados electorales

Las elecciones de 27 de mayo de 2007 arrojan un elevado índice de participación (73,79%), siendo también relevante el número de votos nulos (3,88%) e introducen importantes cambios respecto de lo acaecido en 2003. Los resultados son los siguientes: UPN, 22 escaños; Nafarroa Bai, 12 escaños; PSN-PSOE, 12 escaños; CDN, 2 escaños; e IU, 2 escaños. De estos resultados se derivan las siguientes consideraciones:

1ª) UPN sigue siendo la primera fuerza política, con una gran ventaja sobre la segunda y tercera, pero pierde un escaño. Y, sobre todo, el hecho de que CDN haya pasado de 4 a 2 escaños provoca que el Gobierno anterior ya no goza de mayoría parlamentaria.

2ª) PSN-PSOE incrementa su representación en un escaño, lo que se aprecia como escaso a la vista de que pierde la condición de segunda fuerza política de Navarra a favor de Nafarroa Bai.

3ª) Emerge con vigor la coalición Nafarroa Bai que obtiene 12 escaños y se convierte en la segunda fuerza política de Navarra, desplazando al PSN-PSOE.

4ª) Tanto CDN como IU reducen su representación anterior a la mitad, puesto que pasan de 4 a 2 escaños respectivamente.

Los resultados municipales también se sitúan en una nueva órbita, puesto que los municipios más importantes sufren importantes cambios en su representación. Singularmente en el municipio de Pamplona también UPN y CDN pierden su anterior mayoría absoluta, puesto que de 27 Concejales el resultado es el siguiente: UPN 13, Nafarroa Bai 8, PSN 4 y ANV 2. Desaparecen los grupos municipales de CDN e IU. Algo similar se produce en otros municipios, en especial, de la Comarca de Pamplona.

Es preciso destacar que mientras no se admitió la lista de ANV al Parlamento de Navarra, por el contrario sí se admitieron otras listas del mismo partido a diferentes municipios, entre ellos, Pamplona.

Los resultados electorales dejan muy abierta la posible configuración del nuevo Gobierno de Navarra, con distintas alternativas que los partidos políticos se lanzan a explorar en las fechas subsiguientes. El PSN-PSOE adopta un primer posicionamiento que parece encaminarse hacia un cambio en el Gobierno de Navarra, liderado por su candidato Sr. Puras. Se inician contactos entre todas las

fuerzas políticas, que evidencian la dificultad de ciertos acuerdos y a la vez se contemplan escenarios muy diversos y a veces incluso contradictorios.

A mediados del mes de junio de 2007 se producen ya algunos acontecimientos reveladores. El Ayuntamiento de Pamplona pasará de nuevo a ser gobernado por UPN, cuya candidata Sra. Barcina repite como alcaldesa. En la elección de la Mesa del Parlamento, UPN apoya a la candidata del PSN Sra. Torres, que resulta elegida presidenta del Parlamento. También se presenta una pugna por los escaños a ocupar en el salón de sesiones, en la que PSN es apoyado en su pretensión por UPN. Por el contrario, en los municipios de la Comarca de Pamplona se produce un pacto entre PSN, Nafarroa Bai e IU para cubrir las Alcaldías con sus candidatos. No obstante, el PSOE expulsa del partido a su candidato de Sartaguda por obtener la Alcaldía con los votos de ANV. Y en el debate del estado de la Nación celebrado en el Congreso de los Diputados los días 4 y 5 de julio de 2007 se trata ampliamente sobre Navarra y el PP presenta una propuesta de resolución sobre Navarra que es rechazada, mientras que resultan aprobadas diversas propuestas de resolución presentadas por Nafarroa Bai sobre infraestructuras en Navarra.

Todos estos acontecimientos colocan al PSN-PSOE en primera fila y se aprecia un importante debate interno entre los que pretenden configurar un nuevo Gobierno de Navarra junto con Nafarroa Bai e IU y, por el contrario, los que entienden que no cabe más Gobierno que el de UPN, puesto que el PSN no puede realizar un pacto con los nacionalistas para entrar al Gobierno de Navarra. Mientras la posición del PSN parece inclinarse más por la primera variante, es finalmente el PSOE, su Secretario de Organización Sr. Blanco, el que da la orden de que se deje gobernar a UPN, para lo cual el PSN deberá abstenerse en la votación de investidura. Toda esta situación desembocó en la dimisión como parlamentario foral del candidato del PSN Sr. Puras, que ya no participó en el proceso de investidura. Incluso esta posición del PSOE imponiendo su criterio al PSN dio lugar a un Comité Regional en los primeros días de septiembre de 2007 donde el Sr. Blanco, con otros miembros de la Ejecutiva Federal, explicó su posición de dejar gobernar en Navarra de nuevo a UPN.

Esta situación ha dado lugar a la alteración de las normas procedimentales reguladoras de la investidura mediante la aprobación de una Resolución interpretativa de la Presidenta del Parlamento de 17 de julio de 2007 que fijaba como período máximo del procedimiento de investidura el de un mes, a la vista de que la Presidenta no contaba con ningún candidato para ser propuesto para su investidura. Debe tenerse en cuenta que ante esta ausencia de candidato la alternativa barajada era la convocatoria de nuevas elecciones, a partir del día 18 de agosto de 2007, plazo máximo fijado por la resolución citada dentro del cual se debía proceder, si lo hubiera, a la investidura de un candidato. Esta Resolución, que contó con el apoyo de todos los Grupos Parlamentarios, plantea serios problemas jurídicos dado que se halla en franca contradicción con lo dispuesto al respecto en el artículo 29 del Amejoramiento del Fuero.

Finalmente bajo esta situación, el Sr. Sanz se presentó como candidato y se sometió a la investidura, siendo elegido presidente del Gobierno de Navarra el 11 de agosto de 2007 en segunda votación por mayoría simple, con la abstención de los doce parlamentarios del PSN.

La tercera etapa: nuevo Gobierno y pactos entre UPN/CDN y PSN

Tras la elección del Sr. Sanz como presidente del Gobierno de Navarra, éste configuró un gobierno de coalición entre UPN y CDN, gobierno que ya no goza de mayoría parlamentaria, puesto que cuenta con 24 escaños sobre un total de 50.

La situación política cobra un giro radical, puesto que desaparece el enfrentamiento de la primera etapa y se entra en una nueva etapa de un cierto entendimiento entre el Gobierno de Navarra y el Gobierno del Estado.

A nivel institucional, se pasa de una relación de enfrentamiento a una de colaboración. Hay innumerables detalles que plasman esta nueva situación. Por un lado la entrevista, finalmente celebrada el día 17 de octubre de 2007, entre ambos presidentes de los gobiernos estatal y autonómico. También los acuerdos entre ambos Gobiernos respecto de ciertos conflictos: acuerdo con el Estado para que éste no impugne la Ley Foral de Presupuestos Generales de Navarra en materia de retribuciones del personal o la retirada del recurso interpuesto por Navarra contra la ley estatal de dependencia. Asimismo se celebran varias reuniones de la Junta de Cooperación en otro clima bien diferente. Se logra un acuerdo con el Estado sobre el Convenio Económico, que culmina con la aprobación de la nueva Ley del Convenio Económico. En materia de inversiones se logra, ya a finales de 2007, un acuerdo para que las infraestructuras del tren de alta velocidad se puedan financiar con cargo al Convenio Económico.

A nivel político, UPN parece querer entrar en un nuevo marco de relaciones con el PP, donde se acentúe su independencia, principalmente en la actuación de sus diputados y senadores en las Cortes Generales.

En cuanto a la realidad parlamentaria, el Gobierno de Navarra se encuentra en minoría en el Parlamento lo que se hace visible en las sesiones parlamentarias, donde la oposición derrota en ocasiones al Gobierno. Así se aprecia la toma en consideración de proposiciones de ley foral presentadas por la oposición y la aprobación de un mayor número de resoluciones parlamentarias. Por otra parte, la actividad legislativa de esta nueva Legislatura es prácticamente nula y la ley foral de presupuestos generales de Navarra para 2008 no ha sido aprobada este año, debiendo ser éstos objeto de prórroga. Esta situación se ve modificada a finales del año 2007 con el pacto presupuestario entre el Gobierno y el PSN, que ha logrado introducir diversos cambios en el proyecto de presupuestos generales de Navarra. Con esta ayuda parlamentaria, el Gobierno ha conseguido rechazar las enmiendas a la totalidad presentadas por Nafarroa Bai e IU al proyecto de ley foral de presupuestos generales de Navarra para 2008, cuya aprobación se efectuará en enero de 2008.

Esta nueva relación de «entendimiento» entre el Gobierno y el PSN se ve también reflejada en el nombramiento de algunos cargos institucionales. Así el candidato del PSN Sr. Torrens será elegido presidente de la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona con el apoyo de UPN y el Sr. Tuñón resultará elegido senador por la Comunidad Foral con el apoyo de todos los Grupos parlamentarios menos Nafarroa Bai.

Actividad legislativa

En 2007 se ha aprobado el mismo número de leyes forales que el año anterior, un total de 18. Sin embargo, de ellas sólo una (y de muy poco calado) se ha aprobado en el segundo semestre. La mayoría de ellas han sido fruto de la situación de mayoría absoluta del Gobierno de Navarra en la primera etapa del año. Esta posición le ha permitido aprobar leyes forales de mayoría absoluta, como la Ley Foral de Patrimonio de Navarra o la modificación de la Ley Foral de la Administración Local de Navarra. Por otra parte, las leyes forales más importantes han contado con la oposición parlamentaria mediante la presentación de enmiendas a la totalidad, que ha alcanzado su número máximo respecto de la Ley Foral de Policías a la que se formularon cinco enmiendas a la totalidad. En la nueva legislación sólo se ha aprobado una ley foral relativa a las subvenciones electorales.

Por un lado, se cierra el ciclo de reformas legislativas iniciado con las Leyes Forales del Gobierno de Navarra y de la Administración Foral. En esta línea cabe insertar la Ley Foral 13/2007, de 4 de abril, de la Hacienda Pública de Navarra, que sustituye completamente a la anterior de 1988 y la Ley Foral, de mayoría absoluta, 14/2007, de 4 de abril, del Patrimonio de Navarra. Asimismo la Ley Foral 8/2007, de 23 de marzo, de las Policías de Navarra, constituye una profunda renovación de la organización policial y de los cuerpos de policía de Navarra. También la Ley Foral 11/2007, de 4 de abril, para la Implantación de la Administración Electrónica en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra supone un paso adelante en el giro modernizador de la Administración Pública.

Por otra parte, se acomete la regulación de sectores que adolecían de una regulación completa o que bien precisaban de un mayor desarrollo. Por un lado, la Ley Foral 5/2007, de 23 de marzo, de Carreteras de Navarra, regula ahora en su integridad este sector; por otro, Ley Foral 4/2007, de 23 de marzo, de Sanidad Vegetal es la primera incursión legislativa sobre esta materia. Por su parte, la Ley Foral 12/2007, de 4 de abril, de Archivos y Documentos pasa a completar las disposiciones a ellos referidas en la Ley Foral de Patrimonio Cultural de Navarra.

Las modificaciones legislativas de leyes anteriores se efectúan por medio de diversas normas. La primera de ellas tendente a adecuar la normativa local a la nueva Ley Foral de Contratos del Sector Público de 2006 que se efectúa por medio de la Ley Foral, de mayoría absoluta, 1/2007, de 14 de febrero, de modificación de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra, en materia de contratación local. En segundo lugar, mediante la Ley Foral 3/2007, de 21 de febrero se modifica la Ley Foral 13/1990, de 31 de diciembre, de Protección y Desarrollo del Patrimonio de Navarra. Así también la Ley Foral 10/2007, de 4 de abril, modifica la normativa de incompatibilidades de los altos cargos.

En el ámbito educativo se incorporan dos normas de carácter muy concreto. Por un lado, la Ley Foral 7/2007, de 23 de marzo, sobre financiación de las ikastolas de la zona no vascofona y, por otro, la Ley Foral 6/2007, de 23 de marzo, sobre pago de la prima de jubilación voluntaria complementaria del personal docente no universitario. La materia hacendística y tributaria tiene también varias Leyes, aunque todas ellas de muy bajo relieve. Por un lado, la Ley Foral 2/2007, de 14 de febrero, de renovación del programa PREVER; por otro, la Ley Foral

9/2007, de 4 de abril, mediante la que se aprueban las Cuentas Generales de Navarra de 2005. Así también cabe incluir aquí las leyes forales destinadas a adoptar medidas para las inundaciones acaecidas en Navarra durante 2007 (Ley Foral 16/2007, de 4 de mayo y Ley Foral 17/2007, de 16 de mayo) y la que tiene por objeto aprobar un crédito extraordinario para el abono de los gastos electorales (Ley Foral 18/2007, de 13 de noviembre).

Finamente, en el ámbito local, se produce una ley autorizatoria, limitada a la desafectación de bienes comunales (Ley Foral 15/2007, de 4 de abril).

Normas parlamentarias

El Pleno del Parlamento de Navarra, mediante acuerdo de 15 de marzo de 2007, aprobó una reforma de su Reglamento. Destaca que fue aprobada por unanimidad. Se trata de una reforma de un número elevado de preceptos, pero que tiene un calado reducido, por cuanto que no incorpora una nueva y distinta concepción de la labor del Parlamento, salvo en lo que respecta a la dedicación de los parlamentarios forales a las tareas parlamentarias, donde se opta decididamente por la profesionalización, y en la agilización de algunos procedimientos parlamentarios, como es el caso de las preguntas de actualidad en el pleno.

Dado el gran número de pequeñas modificaciones que se introducen en el texto reglamentario de 1995, mediante acuerdo de 8 de octubre de 2007 de la Mesa del Parlamento de Navarra, se aprueba el Texto Refundido del Reglamento del Parlamento de Navarra.

También cabe incluir dentro de este epígrafe la Norma interpretativa de la presidenta del Parlamento en relación con el procedimiento de investidura (Resolución de 17 de julio de 2007) y la Norma sobre retribuciones de los Parlamentarios Forales de 15 de junio de 2007.

Decretos Forales Legislativos de armonización tributaria

A lo largo del año 2007 se han publicado varios Decretos Forales de armonización tributaria: Decreto Foral legislativo de armonización tributaria 1/2007, de 22 de enero sobre el IVA; Decreto Foral legislativo de armonización tributaria 2/2007, de 22 de enero, sobre Impuestos Especiales; y Decreto Foral legislativo de armonización tributaria 3/2007, de 10 de diciembre, sobre el IVA.

Actividad reglamentaria

La actividad reglamentaria del año 2007 cabe deslindarla en dos facetas. Por un lado, la organizativa derivada de la formación del nuevo Gobierno en agosto de 2007 que ha dado lugar a la aprobación de los nuevos Decretos Forales de estructura orgánica de cada uno de los Departamentos, así como de los nuevos organismos autónomos. En segundo lugar, la actividad material ha sido objeto de regulación en sectores muy diversos y de forma muy diferenciada.

Comenzando por la organización administrativa, en primer lugar, el Decreto Foral del presidente del Gobierno 12/2007, de 16 de agosto, aprueba la nueva estructura de los Departamentos del Gobierno de Navarra, donde se introducen diversas novedades, entre las que cabe destacar las dos siguientes: a) se crea un nuevo Departamento, denominado de Relaciones Institucionales y Portavoz del Gobierno; y b) el anterior Departamento de Agricultura pasa a denominarse de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, acogiendo ahora este segundo bloque material en detrimento del nuevo Departamento de Vivienda y Ordenación del Territorio, que pierde sus anteriores competencias sobre medio ambiente.

La nueva estructura Departamental recibe confirmación y desarrollo mediante el Decreto Foral 57/2007, de 20 de agosto, por el que se determina la estructura básica de los Departamentos de la Administración Foral (modificado por Decreto Foral 97/2007, de 3 de septiembre).

A esta estructura básica, le sigue a continuación la publicación de los diversos Decretos Forales de estructura orgánica de cada Departamento, publicados a lo largo de los meses de septiembre y octubre de 2007. Todos los Departamentos del Gobierno de Navarra, a excepción del Departamento de Salud, han visto variada su composición interna.

Acompaña a esta organización administrativa un nuevo fenómeno que es el la creación o bien reorganización de organismos autónomos. Así se van aprobando los estatutos de los nuevos organismos autónomos creados o la reforma o modificación de los estatutos de los ya existentes. De todos ellos cabe destacar, por su singularidad los dos siguientes: el Decreto Foral 183/2007, de 10 de septiembre, por el que se crea el organismo autónomo Euskararen Nafar Institutua/Instituto Navarro del Vasconce y el Decreto Foral 184/2007, de 10 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos de la Agencia Navarra para la Dependencia. En el primer caso, se trata de la creación *ex novo* de un organismo autónomo con el afán de hacer un nuevo planteamiento, también desde el aspecto organizativo, del vasconce en Navarra, desde un Departamento cuya responsabilidad se atribuye a un consejero del CDN. En el segundo se procede a modificar la denominación del anterior Instituto Navarro de Bienestar Social otorgándole una denominación más actual, dentro de la órbita de la ley de dependencia.

En cuanto a la regulación de diversos sectores destaca, principalmente, el desarrollo reglamentario de diversas leyes forales de carácter ambiental. Por un lado, el Decreto Foral 93/2006, de 28 de diciembre, aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Foral 4/2005, de 22 de marzo, de Intervención para la Protección Ambiental; y, por otro, el Decreto Foral 48/2007, de 11 de junio, aprueba el Reglamento de la Ley Foral 17/2005, de 22 de diciembre, de Caza y Pesca de Navarra.

Así también se produce el desarrollo reglamentario de la Ley Foral de Contratos del Sector Público de 2006 en dos aspectos concretos: las encomiendas de gestión a entes instrumentales que se efectúa por medio del Decreto Foral 27/2007, de 26 de marzo, y la regulación de la Junta de Contratación Pública a la que se encomienda la gestión del portal de contratación de Navarra y la resolución de reclamaciones en materia de adjudicación de contratos, que se realiza mediante el Decreto Foral 236/2007, de 5 de noviembre.

Otras materias que obtienen regulación reglamentaria son: a) la lucha contra la violencia sexista, mediante el Decreto Foral 16/2007, de 26 de febrero; b) la materia educativa, entre la que destaca la admisión de alumnos en centros públicos y privados concertados en enseñanzas no universitarias, que se efectúa mediante el Decreto Foral 31/2007, de 2 de abril; y c) la justicia, donde recibe desarrollo reglamentario la asistencia jurídica gratuita por medio del Decreto Foral 42/2007, de 21 de mayo.

Conflictividad y colaboración

La situación de conflictividad del año pasado ha seguido durante el primer semestre de 2007, período en el que no se han celebrado reuniones con el Estado y sin embargo sí hechos de confrontación. Por un lado, el Estado no aceptó la financiación por medio del Convenio Económico de las obras del futuro tren de alta velocidad; por otro, la Comunidad Foral de Navarra interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de Dependencia.

Esta situación se ha tornado completamente en el último trimestre de 2007 y se han restaurado los cauces de colaboración con el Estado. Por un lado, el presidente Sr. Rodríguez Zapatero ha recibido al presidente del Gobierno de Navarra Sr. Sanz el día 17 de octubre de 2007. Como consecuencia de este nuevo clima de entendimiento pueden citarse los siguientes hechos:

a) Acuerdo para la retirada del recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de la Dependencia.

b) Acuerdo para que el Gobierno del Estado no interponga recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Foral de Presupuestos Generales de Navarra en materia de incremento retributivo de los funcionarios.

c) Acuerdo sobre financiación de las obras del tren de alta velocidad mediante el Convenio Económico.

d) Celebración de un nuevo Convenio Económico, que ha visto la luz como Ley del Estado (Ley 48/2007, de 19 de diciembre).

e) Celebración de varias reuniones de la Junta de Cooperación.

En la Ley 48/2007 del Convenio Económico se ha incluido una disposición adicional novena en la que se consideran como gastos a tener en cuenta para el cálculo de la aportación, la aplicación a Navarra de la ley de dependencia, del desarrollo de la Ley Orgánica de Educación y de los acuerdos sobre sanidad adoptados en la Conferencia de presidentes de 10 de septiembre de 2005.

Durante el año 2007 no se ha celebrado ningún convenio de colaboración con el Estado.

El Tribunal Constitucional ha resuelto, mediante su Sentencia 236/2007, de 7 de noviembre, el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento de Navarra contra diversos preceptos de 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. Por otra parte, el Tribunal

Supremo ha planteado cuestión de inconstitucionalidad respecto de diversos preceptos de la Ley Foral 12/2000, de 16 de noviembre, de atención farmacéutica (BOE de 26 de julio de 2007).

Por el Tribunal Supremo se han dictado diversas Sentencias de 31 de octubre de 2007 y de 13 de noviembre de 2007 en las que se rechazan 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 o normas forales sobre el uso del vascuence en las Administraciones Públicas de Navarra.

Destaca asimismo la Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de julio de 2007, en la que se estima la impugnación de la Administración del Estado y se anula una resolución de la Junta Arbitral del Convenio Económico relativa a la determinación de la competencia, para regular, aplicar y revisar el IVA, reconociéndose la competencia del Estado.

Por otra parte, la Sentencia de 27 de junio de 2007 reitera la doctrina del Tribunal Supremo sobre la aplicación del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas en Navarra en cuanto a la fijación de distancias a población.

Así también cabe referirse a la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra de 2 de octubre de 2007 por la que se anula la moratoria de instalación de parques eólicos, por infracción de la necesaria reserva de ley. Por otra parte, su Sentencia de 7 de noviembre de 2007 anula la creación de la Agencia Navarra de Emergencias, organismo autónomo del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior. Por su parte, la Sentencia de 10 de abril de 2007 sobre señalización viaria en vascuence, anula determinadas resoluciones de la Administración Foral y declara que las señales de tráfico que sean indicativas de la localidad de Zizur Mayor deberán contener, además de la denominación en castellano, la de euskera de Zizur Nagusia.

Por último, el Gobierno de Navarra ha acordado impugnar el Decreto del Gobierno Vasco que establece el currículo de la Educación Básica en Euskadi por entender que invade la autonomía de Navarra al desconocer su identidad propia y diferenciada y sus competencias.

Actividad institucional

El primer semestre de 2007 se caracteriza por la existencia de un Gobierno de mayoría absoluta de UPN y CDN, que está en un claro y continuo enfrentamiento tanto con el Gobierno del Estado como con el resto de fuerzas políticas parlamentarias. No obstante, la mayoría absoluta le permite controlar el ritmo parlamentario, lo que provocará la aprobación de un importante número de leyes forales antes de la disolución del Parlamento con motivo de la convocatoria de elecciones forales. Asimismo esta mayoría rechazará la toma en consideración de las proposiciones de ley foral presentadas por la oposición. Consecuencia de ello es que todas las leyes forales provienen de los correspondientes proyectos de ley remitidos por el Gobierno. La situación ha cambiado radicalmente en la nueva

legislatura y así se han tomado en consideración diversas proposiciones de ley foral presentadas por los Grupos Parlamentarios de la oposición, entre las que cabe destacar: modificación de la Ley Foral del Defensor del Pueblo para volver a la mayoría de 3/5, reconocimiento del derecho subjetivo a la vivienda y sobre Carta de Derechos Sociales.

En la anterior legislatura, se ha presentado por la iniciativa legislativa popular una proposición de ley sobre la creación de una red de apoyo a la mujer embarazada, que no ha sido tomada en consideración en la nueva legislatura.

Los asuntos objeto de debate parlamentario han sido abundantes y muy variados. Sin embargo, el número de resoluciones aprobadas es escaso en el primer semestre de 2007. Cabe resaltar la resolución dirigida al Gobierno estatal para firmar un convenio sobre el tren de alta velocidad o la que le exige que el DNI utilice las dos lenguas oficiales en Navarra. En el segundo semestre el panorama cambia y se ven aprobadas más resoluciones parlamentarias, las más relevantes políticamente con el apoyo de la oposición parlamentaria y el rechazo de los grupos que apoyan al gobierno, por lo que se repite en varias ocasiones el resultado de 26/24. Entre estas resoluciones destacan las siguientes: práctica del aborto en los supuestos legales en Navarra, gratuidad de la autopista A-15 y revisión de los actos administrativos relativos al contrato de la Autovía del Camino.

Dentro de las Comisiones especiales, sólo la Comisión de Convivencia y Solidaridad Internacional ha celebrado tres sesiones de trabajo para recibir a diversos colectivos en los siguientes asuntos: «Sumario 18/98», Sahara y situación de los mapuches en Argentina.

En cuanto a la aprobación de Planes remitidos por el Gobierno al Parlamento, destaca la aprobación en Comisión del Plan de Salud de Navarra 2006-2012 y del I Plan Director de la Cooperación de Navarra.

La reunión de los presidentes autonómicos en el Senado dio lugar a la comparecencia del presidente Sr. Sanz ante la Comisión de Régimen Foral.

Los informes de la Cámara de Comptos han dado lugar a diversas comparecencias y debates parlamentarios. Así cabe destacar los siguientes: 1) Sobre la sociedad urbanística municipal Iturgain S.A. de Orkoien; 2) Sobre las empresas públicas de la Administración Foral; y 3) Sobre la financiación de la Autovía del Camino.

Asimismo en materia de vivienda y urbanismo se ha debatido en varias ocasiones sobre la propuesta de urbanización de Guendulain.

El Consejo de Navarra ha realizado un total de 40 dictámenes, entre los que destacan los relativos a la constitucionalidad de dos leyes del Estado: la Ley de dependencia y la Ley de suelo.

Se ha procedido a la elección de un nuevo titular del Defensor del Pueblo que ha resultado elegido sólo con los votos favorables de los dos partidos del Gobierno UPN y CDN (Pleno de 15 de marzo de 2007).

En el segundo semestre del año, se procedió a la elección del Senador de la Comunidad Foral, resultando elegido el Sr. Tuñón con el apoyo de todos los Grupos Parlamentarios, a excepción de Nafarroa Bai (Pleno de 14 de septiembre de 2007).

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición del Parlamento de Navarra por Grupos Parlamentarios

Hasta junio de 2007:

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)

Composición del Parlamento de Navarra por Grupos Parlamentarios y Agrupaciones Parlamentarias

A partir de junio de 2007:

Total Parlamentarios: 50

Grupo Parlamentario de Unión del Pueblo Navarro: 22

Grupo Parlamentario de Nafarroa Bai: 12

Grupo Parlamentario Socialista: 12

Agrupación Parlamentaria de Convergencia de Demócratas de Navarra: 2

Agrupación Parlamentaria de Izquierda Unida de Navarra-Nafarroako Ezker Batua: 2

Estructura del Gobierno

Hasta agosto de 2007:

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: 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

Estructura del Gobierno

A partir de agosto de 2007:

Presidente: Miguel Sanz Sesma

Vicepresidente 1º: Javier Caballero Martínez

Vicepresidente 2º: Alvaro Miranda Simavilla

Número de Consejerías: 12

Presidencia, Justicia e Interior: Javier Caballero Martínez

Economía y Hacienda: Alvaro Miranda Simavilla

Relaciones Institucionales y Portavoz del Gobierno: Alberto Catalán Higuera

Administración Local: Amelia Salanueva Murguialday

Educación: Carlos Pérez-Nievas López de Goicoechea

Salud: María Kutz Peironcely

Desarrollo Rural y Medio Ambiente: Begoña Sanzberro Iturriria

Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte: María Isabel García Malo

Cultura y Turismo-Institución Príncipe de Viana: Juan Ramón Corpas Mauleón

Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones: Laura Alba Cuadrado

Vivienda y Ordenación del Territorio: José Carlos Esparza Sáez

Innovación, Empresa y Empleo: José María Roig Aldasoro

Tipo de Gobierno

Hasta agosto de 2007:

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)

Tipo de Gobierno

A partir de agosto de 2007:

Por apoyo parlamentario: Sin mayoría (24 escaños sobre 50)

Partidos y número de parlamentarios que le apoyan: UPN (22) y CDN (2)

Composición del Gobierno: De coalición (UPN y CDN)

Cambios en el Gobierno

Los relatados tras las elecciones y la formación de gobierno en agosto de 2007.

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

La sesión de investidura se celebró los días 9 a 11 de agosto de 2007.

Mociones de reprobación

Ninguna.

Debates y resoluciones más importantes

El debate más importante fue el de la sesión de investidura.

Reformas del Reglamento del Parlamento de Navarra

– Acuerdo de 15 de marzo de 2007 del Pleno del Parlamento de reforma del Reglamento (BON de 27 de abril de 2007).

– Acuerdo de la Mesa del Parlamento de 8 de octubre de 2007, por el que se

aprueba el Texto Refundido del Reglamento del Parlamento de Navarra (BON de 5 de noviembre de 2007).

Normas interpretativas y supletorias del Reglamento

– Norma sobre retribuciones de los parlamentarios Forales, aprobada por acuerdo de la Mesa de 15 de junio de 2007 (BOPN de 16 de junio de 2007).

– Resolución de la Presidencia, de 22 de junio de 2007, regulando el funcionamiento y organización del Grupo Parlamentario Mixto (BOPN de 25 de junio de 2007).

– Norma interpretativa de la Presidenta del Parlamento en relación con el procedimiento de investidura: Resolución de la Presidencia, de 17 de julio de 2007, por la que se aprueba la norma supletoria para el cómputo del plazo previsto en el artículo 171.7ª del Reglamento del Parlamento de Navarra (BOPN de 18 de julio de 2007).

– Normas para la designación de los dos candidatos a magistrados del Tribunal Constitucional que corresponde presentar al Parlamento de Navarra ante el Senado, aprobadas por Acuerdo de la Mesa de 10 de diciembre de 2007 (BOPN de 17 de diciembre de 2007).

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:

- Gastos futuros derivados de la Autovía del Camino, las zonas regables del Canal de Navarra y el Montepío de Funcionarios.
- Regularidad de las contabilidades electorales derivadas de las elecciones al Parlamento de Navarra de 27 de mayo de 2007.
- Informe sobre la Universidad Pública de Navarra, ejercicios 2004 y 2005.
- Fondos recibidos en Navarra desde la Unión Europea –Área del Fondo Social– (ejercicios 1997-2003).
- Empresas públicas de Navarra: selección de personal, contratos, encomiendas e ingresos por transferencias, ejercicio 2004.

Consejo de Navarra

Ha emitido un total de 40 dictámenes. Los más destacados son:

- Dictámenes 13 y 14/2007, sobre la constitucionalidad de la Ley 39/2006,

de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

- Dictamen 38/2007, sobre la constitucionalidad de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo.

Defensor del Pueblo

Además del informe anual referido al año 2006 (Boletín Oficial del Parlamento de Navarra número 20, de 25 de octubre de 2007), puede verse el informe especial sobre la contaminación acústica en la Comunidad Foral (enero 2007) y el informe sobre los derechos de nuestros mayores (Una sociedad para todas las edades. Nuestros mayores también cuentan), publicado en el BOPN de 10 de diciembre de 2007. Asimismo, el nuevo Defensor del Pueblo ha realizado diversas sugerencias:

- Creación de una Ley Foral sobre el ruido.
- Plan de asistencia sociosanitaria con medidas específicas para las drogo-dependencias.
- Ajuste de las tasas de utilización de las instalaciones deportivas municipales.
- Establecimiento de un régimen específico para las cédulas de habitabilidad de las viviendas.

Aspectos político-institucionales

El año precedente finalizaba con el trágico atentado de ETA en el aeropuerto de Barajas. Atentado que presuponía el final del *alto el fuego permanente* declarado por la organización terrorista el 22 de marzo del 2006. No obstante, ETA declaraba el mismo 9 de enero, que mantenía la tregua, aunque *se reservaba la posibilidad de responder a las agresiones a Euskal Herria*. Simultáneamente se llevaba a cabo una presión de instancias internacionales para continuar con el proceso de paz, tan gravemente alterado por el atentado mortal de diciembre. Sin embargo, el endurecimiento de la *kale borroka* no presagiaba buenos vientos para el mencionado proceso, que efectivamente se derrumbaría con otro comunicado de ETA (5 de junio) que anunciaba que daba por rota oficialmente la tregua.

Los efectos de la reapertura en los métodos terroristas, han sido evidentes en la ciudadanía. Más que de rechazo frontal, que también, se ha producido un enorme cansancio y hastío, claramente desmovilizador, como se pudo comprobar con motivo de las reacciones populares de diciembre, ocasionadas por los asesinatos de Cap-Bretón. La pérdida de las esperanzas que se despertaron con la tregua de marzo del 2006 y con el público proceso abierto por el presidente Rodríguez Zapatero, ha supuesto un duro mazazo en toda la comunidad, de efectos todavía imprevisibles, pero ciertamente negativos.

Señalábamos en el *Informe* del 2006, la fuerte *judicialización* de la vida política vasca. En el año siguiente, esta característica no ha hecho más que aumentar en el tono y en mayor medida, tras la ruptura unilateral de la tregua, en la concreta actuación judicial sobre la izquierda radical.

En el ámbito institucional, el Tribunal Superior de Justicia, en concreto su Sala Civil y Penal, desoyendo la posición del Fiscal de archivar el sumario abierto contra el Lehendakari Ibarretxe, los dirigentes del Partido Socialista, Patxi López y Rodolfo Ares y cinco dirigentes de la ilegalizada Batasuna, por celebrar reuniones bilaterales en distintos momentos de la tregua, decidió por dos votos a uno, abrir el juicio oral contra todos ellos. Pese a sucesivas recusaciones, con el apoyo esta vez de la misma fiscalía, respecto de los miembros del tribunal juzgador, el procedimiento ha seguido adelante y relanzado en el mes de diciembre. A resaltar las concentraciones delante del Palacio de Justicia con ocasión de sucesivas citas a declarar al Lehendakari Ibarretxe.

En el mismo plano institucional, la anterior mesa del Parlamento, con su presidente Atutxa, conseguía la absolución en enero por parte del Tribunal Superior

de Justicia, sin embargo el recurso de apelación interpuesto por el sindicato *Manos Limpias*, mantenía durante todo el año la situación en pendencia, hallándose en vísperas de la decisión por el Tribunal Supremo.

La posición del poder judicial respecto de la diversidad de siglas de los sucesores de Batasuna, ha ido endureciéndose a lo largo del año, sobre todo tras la declaración formal de ruptura de la tregua. Aunque en enero el juez Garzón señalaba que no toda la izquierda abertzale era ETA, rompiendo presumiblemente con su doctrina del *entorno*, las muestras de la visión contraria son numerosas; citaré algunas: comenzando en enero con la sentencia del Tribunal Supremo que estimaba que HAIKA, JARRAI y SEGI eran organizaciones ilícitas, constitutivos de banda, organización o grupo terrorista; continuando por la ilegalización, confirmado por el Tribunal Constitucional de 133 candidaturas de Acción Nacionalista Vasca y de todas las agrupaciones electorales de Abertzale Socialistak, en mayo; el ingreso en prisión del portavoz Arnaldo Otegi, por ejecución de sentencia del Tribunal Supremo, en junio; la detención e ingreso en prisión de 22 dirigentes de Batasuna en octubre; finalizando con la sentencia de la Audiencia Nacional que tras dilatado proceso, el 18/98, condenaba por pertenencia a ETA a 47 de los 52 enjuiciados, declarando que KAS, EKIN y XAKI formaban parte de las *entrañas* de ETA.

Finalmente en este plano, debe señalarse que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos admitía parcialmente el recurso de Batasuna contra su ilegalización.

Las elecciones del 27 de mayo, que en este territorio fueron tanto municipales como forales, tienen en el País Vasco, algunos datos resaltables: uno, los buenos resultados de ANV en los municipios en los que pudo presentarse, que le llevó a un buen número de alcaldías; otro el pobre resultado del PNV en Gipuzkoa y Álava, motivados por determinados casos de corrupción que se salpicaron en plena campaña electoral; y finalmente que pese a la circunstancia citada, el PNV se hará con las Diputaciones Forales de los tres Territorios Históricos, arrebatando al PP la Diputación de Álava, merced a diversas alianzas: con EA en Gipuzkoa, con EB en Bizkaia y con Aralar y EA en Álava.

Se destacó en el *Informe* del 2006, la crisis abierta en diversos servicios públicos con fuertes procesos conflictivos. El año, sin embargo, comenzaba con el final pactado con los sindicatos de la Administración de Justicia que duraba desde el 24 de octubre del año anterior. No obstante, un nuevo frente se abría en el buque insignia de la Comunidad Autónoma, el Servicio Vasco de Salud (Osakidetza), que tras acuerdo de la Consejería de Sanidad con el sindicato médico, entraría en unas duras negociaciones con el resto sindical, conflicto que concluiría en este año, con un Decreto del Gobierno Vasco, que lejos de apaciguar el ambiente sanitario, ha dejado las espadas en alto en tan crudo conflicto.

El PNV llevó a lo largo del año un proceso de renovación de su dirección. El presidente Josu Jon Imaz renunciaba en los momentos finales a proseguir en su cargo, tal vez por sus posiciones claramente divergentes con la línea del Lehendakari Ibarretxe; ello dio paso a que un político anteriormente alineado con Imaz desde la Presidencia vizcaína, Iñigo Urkullu tomara el relevo, que en el momento de su elección se desmarcó hacia posiciones más proclives a la doctrina Iba-

rretxe. De todas formas, el consenso funcionó entre las diversas posturas alineadas, salvo en el estricto ámbito de Gipuzkoa.

Concretamente en este territorio, se producirá un hecho insólito para las Haciendas Forales, al menos desde 1.877: el descubrimiento de un importante foco de corrupción en la oficina de la Hacienda Foral en Irún. Su director, José María Bravo, imputado junto con su esposa y otras dos funcionarias, era además hermano del a la sazón director de la Hacienda Foral y posteriormente senador del PNV, Víctor Bravo, que al conocerse el asunto, dimitió de dicho cargo. En principio se acusó a los imputados de haberse apropiado indebidamente de cinco millones de euros, aunque posteriormente la cifra ha ido subiendo. La explotación del enojoso asunto, en plena campaña electoral, supuso un elemento clave en los malos resultados del PNV. Para clarificar responsabilidades políticas, se creó una Comisión específica en el ámbito de las Juntas Generales, que actúa de forma paralela con la investigación judicial en curso.

La tensión partidista ha aminorado a lo largo del año, al menos en el espacio PNV-PSE. La aprobación en las Cortes Generales por parte del PNV de los Presupuestos Generales del Estado, importante su papel sobre todo en el Senado, llevó al compromiso formal de la igual aprobación de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma, por parte del PSE. Incluso la buena relación se percibe en las elecciones para Diputado General, con la excepción conflictiva del Territorio Histórico de Gipuzkoa.

El último tercio del año estará mediatizado por el discurso del Lehendakari y *la hoja de ruta* expuesta el 28 de septiembre. La importancia de esta cuestión me llevará a tratarla específicamente.

Potestad normativa

El año 2006 presenta como más importante novedad, un aumento cuantitativo del ejercicio de la potestad legislativa (un Decreto Legislativo y 15 Leyes Ordinarias), así como una cierta inflexión en la producción reglamentaria; tal vez explicable este dato, por el evento electoral de mayo, por la difícil situación política así como la centralidad problemática en la propuesta del Lehendakari presentada en septiembre.

La productividad legislativa, inusitada en comparación con años anteriores, no oculta la persistencia en la no aprobación de leyes tan claves como la reguladora del régimen local del País Vasco, aplazada tan reiteradamente ante la colisión entre las instituciones comunes y los Órganos Forales de los Territorios Históricos por las competencias de los Ayuntamientos, disputadas por unos y otros.

Otra Ley conflictiva, como es la de medidas de apoyo a las víctimas del terrorismo se ha aplazado también para la siguiente legislatura.

En síntesis, y partiendo del Decreto-Legislativo texto refundido de tasas y precios públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma, que seguía la consigna de la Ley 5/2007 de refundir en un solo texto la variedad legislativa

en esta materia, existen además unas normas de mera acomodación al presente momento, tal como sucede con la Ley 12/2007, de liquidaciones de presupuestos anteriores, o de una mínima reforma del régimen presupuestario (la Ley 12/2007); o la 14/2007 que extinguen, las Cámaras Agrarias Territoriales ya previstas en normas anteriores y que se llevó a cabo en los tres territorios históricos.

Son ciertamente importantes el resto legislativo, comenzando por las normas de un alto contenido social o de ayuda al tercer mundo. Así, la apertura que realiza la Ley 4/2007 a los menores de edad para ser beneficiarios de los derechos derivados de la Ley contra la exclusión y por la Carta de Derechos Sociales. Más explícitamente, la Ley 13/2007, establece en la Comunidad Autónoma una carta de solidaridad y un compromiso para un *dividendo por la paz* a favor de los países empobrecidos. Igualmente, la Ley 1/2007, de cooperación al desarrollo que establece la ayuda humanitaria y regula el personal cooperante voluntario, tan numeroso en este país.

Desde otra perspectiva pero en igual dirección prestacional, la Ley 10/2007 que regula el régimen de los perros de asistencia para la atención de personas discapacitadas, norma que encarga a las Diputaciones Forales la ejecución de la Ley.

El núcleo fuerte del componente legislativo se encuentra en una serie de leyes de este período; así, la Ley 11/2007, de Bibliotecas de Euskadi, que regula extensamente el sistema bibliotecario vasco, prácticamente desconocido normativamente, sobre todo desde la perspectiva pública; además se perfila la declaración de fondos de interés nacional y se crea un Consejo Asesor de Bibliotecas.

Igualmente es destacable la Ley 7/2007, que pone al día el régimen de Asociaciones en Euskadi, después de la primera Ley de 1988, con arreglo a la normativa estatal del año 2002 y la paralela legislación europea. De interés, como revelador de un cierto intervencionismo público en este espacio privado, es la creación de un Protectorado del Gobierno Vasco, incidente sobre las asociaciones en general.

Con igual voluntad de adaptación y puesta al día de una legislación bien reciente, la Ley 6/2007 de Patrimonio de Euskadi, pretende eliminar determinadas incoherencias deducibles de la ley del Parlamento Vasco del año 2006 sobre la misma cuestión.

Dos Institutos de relieve se constituyen mediante sendas leyes en este año. La Ley 9/2007 que crea el Instituto Vasco de Consumo, para dar un mayor grado de protección a los consumidores, y especialmente posee una pretensión fuertemente sentida, la Ley 3/2007, que crea y regula el Instituto Vasco Etxepare, con la específica finalidad de la promoción, difusión y proyección exterior del euskera y la cultura vasca. Con sede en San Sebastián, este Instituto, configurado jurídicamente como un ente público de derecho privado, cuenta con un amplio presupuesto y es depositario de un manifiesto elenco de esperanzas en su funcionamiento.

En el plano presupuestario, de mucho recorrido en este período, se destaca la Ley 2/2007, que aprobó la metodología de las aportaciones por parte de las Diputaciones Forales a los presupuestos comunitarios para el período 2007-2011, mediante el consenso institucional alcanzado en el Consejo Vasco de Finanzas Públicas. Finalmente, lo más reseñable de la Ley 15/2007, que aprobó los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para el ejercicio 2008, es precisamente su

normalidad, al alcanzar una amplia mayoría (PNV-EA-EB y PSE-PSOE), siguiendo la práctica del anterior presupuesto, pero divergiendo con lo usual en épocas precedentes, de tan variadas y pintorescas votaciones finales.

En cuanto a la estricta actividad reglamentaria se ha denotado un cierto descenso en su producción comparada con años anteriores. Sin embargo, sí son detectables normas de alcance y de gran incidencia social. Destacaré en primer lugar la entidad y cantidad de creación de nuevos órganos, que se suman a los dos creados legalmente.

Comenzando en este plano, por el campo de la investigación que, como se hará notar más adelante, tiene un gran desarrollo en este año; se crea así, por el Decreto 191/2007, el Consejo Vasco de Investigación, junto con el Decreto 1/2007, del Lehendakari, que crea el Consejo Vasco de Ciencia, Tecnología e Innovación, como el más alto organismo en todo lo concerniente a la política científica, con fuertes presupuestos a su servicio.

También es notable la preocupación del Gobierno Vasco, por lo que de forma genérica puede denominarse relaciones exteriores. El Decreto 127/2007, creó una Comisión Interdepartamental dentro de la *estrategia de acción exterior* del Gobierno, y en el interior de la Secretaría General de Acción Exterior, se creó y reguló (Decreto 30/2007), la Delegación Vasca en Estados Unidos, con su correspondiente Director, y la igual Delegación (Decreto 231/2007) en Francia.

Desde el estricto plano de la creación orgánica en general, ésta abarca campos y ámbitos muy diversos y pluriformes. El simple enunciado de estos órganos de nuevo cuño, así lo demuestra cumplidamente.

En este sentido, el Decreto 126/2007, de creación de la Sociedad Pública de Gestión de viviendas en alquiler S.A.; el Decreto 139/2007, de creación del Comité de Bioética de Euskadi; el Decreto 88/2007, que creó la Red de Comités de Información y Evaluación de Medicamentos; el Decreto 165/2007, que creó y reguló la denominada Comisión Permanente Sectorial para la Atención a la Infancia y a la Adolescencia; el Decreto 176/2007, que estableció la composición del Consejo Asesor del Euskera; la Orden del Consejo de Sanidad, de 4 de octubre, por la que se crea el Consejo Asesor sobre Salud Mental en Euskadi; el Decreto 137/2007, de constitución y organización del Centro Vasco de Control Lechero; el Decreto 47/2007, que creó el Órgano estadístico específico del Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio; el Decreto 56/2007, que creó y reguló el Observatorio de Distribución Comercial; el Decreto 5/2007, que reguló la Comisión Interinstitucional para la igualdad de mujeres y hombres; el Decreto 219/2007, que creó el Observatorio de la Infancia y Adolescencia; el Decreto 204/2007, por el que se reguló el Consejo Vasco de Universidades.

Finalmente, el Decreto 100/2007, aprobó el reglamento regulador del Protectorado de Fundaciones, como órgano dependiente del Gobierno Vasco, que ejerce el control sobre las Fundaciones privadas.

En cuanto a normas de relieve en distintos ámbitos, señalaré el Decreto 148/2007, que reguló los servicios sociales en cuanto a los recursos de acogida para mujeres víctimas de maltrato. Por su parte el Decreto 118/2007, reguló las medidas de conciliación de la vida familiar y laboral, ayudando a personas trabajado-

ras que se acojan a situaciones diversas para el cuidado de familiares en situación de dependencia.

El Decreto 172/2007, reconoció el tiempo prestado en la clandestinidad durante el franquismo, por parte de profesores de euskera, acreditándose la debida certificación en orden a la cotización en la Seguridad Social, a las personas en esa situación.

Una cuestión pionera es la que explayó el Decreto 149/2007, que reguló el derecho a segunda opinión médica, respecto de aquellas enfermedades que conlleven riesgo para la vida o su calidad de vida.

Citaré, por último, dos normas de singular transcendencia y repercusión social. Uno es el Decreto 43/2007, que aprobó definitivamente el Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación de todo el litoral de la Comunidad Autónoma, así como del dominio público marítimo-terrestre. El otro, es el Decreto 175/2007, que estableció el currículo de educación básica en la Comunidad Autónoma, desde la visión propia de todos los territorios de Euskal Herria, declarando al euskera como lengua principal en este nuevo marco. Norma consensuada a diversos niveles, pero rechazada tanto por el Gobierno de Navarra como por el PP, por razones territoriales y de la citada preeminencia del euskera; unos y otros han elevado a la jurisdicción contencioso-administrativa el mentado Decreto, que salvo las excepciones mencionadas, de alto contenido político, no ha sido objeto de mayores contradicciones en un espacio tan proclive a la utilización partidista.

Conflictividad jurisdiccional

Jurisdicción contencioso-administrativa

Ha sido alta la conflictividad entre la Administración vasca y la central, ante la jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo, siendo un dato denotable el éxito constante de las pretensiones del Estado, o si se quiere, la derrota continua de los recursos planteados por o ante la parte autonómica vasca, como es fácil deducir con los supuestos en los que se entra a continuación, en un balance ciertamente sintomático.

– El recurso Contencioso-Administrativo núm. 295/01, interpuesto por la Administración del Estado, contra la Orden de 15 de noviembre de 2000, del Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente del Gobierno Vasco, desestimatoria del seguimiento realizado por la Dirección General de Costas, frente a su vez la Resolución de la Viceconsejería de Medio Ambiente que autorizó las obras correspondientes al proyecto de acondicionamiento de los edificios de la calle Zubieta del municipio de Lekeitio.

La sentencia del Tribunal Supremo, de 24 de octubre de 2007, estimó el recurso promovido por la Administración General del Estado.

– El recurso Contencioso-Administrativo núm. 1197/02, interpuesto por la Administración del Estado contra la desestimación presunta por silencio admi-

nistrativo del seguimiento formulado a la Academia de Policía del País Vasco para el cumplimiento de la obligación de colocación de la bandera española.

La sentencia del Tribunal Supremo de 24 de julio de 2007, desestimó el recurso de casación interpuesto por el Gobierno Vasco contra la sentencia en esta materia, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, de 17 de octubre de 2005.

– Recurso Contencioso-Administrativo núm. 78/05, interpuesto por el Gobierno Vasco ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, contra el Real Decreto 178/2005, de 18 de febrero, por el que se regula la concesión de ayudas para la renovación del parque nacional de tractores.

La sentencia del Tribunal Supremo de 6 de febrero de 2000, es desestimatoria del recurso del Gobierno Vasco.

– Recurso Contencioso-Administrativo núm. 79/05, promovido por el Gobierno Vasco ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo contra diversos preceptos de los Reales Decretos 313/2005, por el que se establecen las modalidades de aplicación de ayuda al suministro de leche y productos lácteos a los alumnos de centros escolares; así como contra el Real Decreto 347/03, por el que se regula el sistema de gestión de la cuota láctea.

La sentencia del Tribunal Supremo de 9 de mayo de 2007, desestima el recurso interpuesto por el Gobierno Vasco.

– Recurso Contencioso-Administrativo núm. 1265/05, interpuesto por la Comunidad Autónoma de Castilla y León, contra la Norma Foral 7/2005, de 23 de junio, aprobada por las Juntas Generales de Bizkaia, por la que se modificaban determinados preceptos de la Norma Foral 3/1996, de 26 de junio, del Impuesto de Sociedades.

La sentencia del Tribunal Supremo de 12 de julio de 2007, estima los recursos de casación interpuestos por la Diputación Foral de Bizkaia, las Juntas Generales de este territorio y la Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Bilbao, contra el Auto de 21 de octubre de 2005, de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco.

– Recurso Contencioso-Administrativo núm. 363/6, interpuesto por la Administración del Estado, contra la Orden de 18 de enero de 2006 del consejero de Educación, Universidades e Investigación del Gobierno Vasco, por la que se declara abierto el proceso electoral de los órganos unipersonales de gobierno de los centros docentes públicos no universitarios de la Comunidad Autónoma.

La sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, de 22 de noviembre de 2007, es estimatoria del recurso del Estado.

– Recurso Contencioso-Administrativo núm. 1345/06, promovido por la Administración del Estado ante el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, contra la Resolución del Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio del Gobierno Vasco, de 13 de noviembre de 2006, por la que se autoriza al Ayuntamiento de Gauteguiz-Arteaga, para la realización de las obras correspondientes al proyecto del *Centro de Migración de aves de Urdaibai*.

Por Auto del Tribunal Superior de Justicia de 12 de julio de 2007, se deniega la medida cautelar de suspensión solicitada por la Administración del Estado.

– Recurso Contencioso-Administrativo núm. 740/07, promovido por la Administración del Estado ante el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, contra la Orden del Departamento de Educación, Universidades e Investigación del Gobierno Vasco de 20 de abril de 2007, por la que se declara abierto el proceso electoral de los órganos unipersonales de gobierno de los centros docentes públicos no universitarios de la Comunidad Autónoma.

Por Auto de dicho Tribunal, de 20 de junio de 2007, se accedió a la suspensión de la ejecutividad de la Orden recurrida del consejero vasco.

– Recurso Contencioso-Administrativo núm. 946, 947, 949, 950, 951, 956, 957, 958, 959, 963, 964, 965, 966, 967, 968, 970, 971, 972, 977, 978, 1228, 1229, 1230, 1231, 1232, 1233, 1346, 1347, 1348, 1349, 1437, 1438, 1439, 1440, 1441, 1442, 1908, 1909, 1927 y 1928, todos ellos del 2007, interpuestos por la Administración del Estado contra las Resoluciones del director de Deportes del Gobierno Vasco, por la que se aprueban e inscriben en el Registro de Entidades Deportivas del País Vasco, en virtud de la Ley del Deporte y del Decreto 16/06, de 31 de enero, las modificaciones de los Estatutos de las federaciones vascas de ciclismo, kárate, judo y deportes asociados, automovilismo, surf, hípica, triatlón, rugby, ajedrez, lucha y sambo, deporte adaptado, natación, balonmano, atletismo, halterofilia, petanca, caza, tiro olímpico, actividades subacuáticas, pesca y casting, golf, piragüismo, tiro con arco, vela, tenis, deportes de invierno, fútbol sala, taekwondo, deportes aéreos, bolos, boxeo, baloncesto, montaña, hockey, remo, badminton, voleibol, patinaje y tenis de mesa.

Mediante los correspondientes Autos, la Sección Segunda de la Sala de de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de Justicia del País Vasco, acordaba acceder a la suspensión cautelar de los artículos 5 y 6 a), de los Estatutos de las mencionadas federaciones vascas, que otorgan a éstas la posible representación internacional de las actividades deportivas federadas.

– Recurso Contencioso-Administrativo núm. 969/07, interpuesto por la Administración del Estado contra la Resolución de 17 de abril del director de Deportes del Gobierno Vasco por la que se aprueba e inscribe en el Registro de Entidades Deportivas del País Vasco, la modificación de los Estatutos de la federación vasca de juegos o deportes vascos.

Por Auto de 17 de octubre, se varía la doctrina anterior y se desestima la solicitud de medida cautelar de los artículos 5 y 6 a), al no existir, según el Tribunal, riesgo de una doble representación internacional de esta modalidad deportiva. No obstante, el Abogado del Estado recurre en súplica el mencionado Auto.

– Por último, el recurso Contencioso-Administrativo núm. 1247/07, interpuesto por la Administración del Estado contra el Decreto del Gobierno Vasco 235 /2006, de 21 de noviembre, de tasa láctea.

– En cuanto a requerimientos previos a la vía Contencioso-Administrativo, citaré el de 24 de julio de 2007, del Consejo de Gobierno Vasco que se dirigió a la Administración del Estado, a fin de que derogue el Real Decreto 399/2007, de

23 de marzo, por el que se aprueba el Protocolo de Intervención de la Unidad Militar de Emergencia. Transcurrido el plazo legalmente previsto sin recibir respuesta, se ha interpuesto el correspondiente recurso Contencioso-Administrativo ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo.

Otro requerimiento del Gobierno Vasco, el de 9 de octubre de 2007, dirigido al Gobierno Central, para que anulara la convocatoria de asignación de recursos para el año 2007, de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, publicado en el Boletín Oficial del Estado núm. 166, de 12 de julio. Una vez desestimado expresamente el antedicho requerimiento, ha sido interpuesto el pertinente recurso Contencioso-Administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional.

Tribunal Constitucional

Cuestiones de inconstitucionalidad

La cuestión 1787/2001, planteada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, en relación con el artículo 19/1989, de 17 de noviembre, de Valoración del Suelo, por posible vulneración de los artículos 149. 1. 1 y 149. 1. 18 de la Constitución.

Por sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional 14/2007, de 18 de enero, se estima la cuestión de inconstitucionalidad promovida, y, en su virtud, se declara inconstitucional y nulo el inciso *o subsidiariamente el 0,2 metros cuadrados de superficie construída o de techo de uso residencial por cada metro cuadrado de suelo* de la Ley vasca, en los términos indicados en el fundamento jurídico 7.

Cuestión de inconstitucionalidad 2589/01 planteada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, en relación con el artículo 19 a) de la Ley vasca 9/1989, de 17 de noviembre, de valoración del suelo.

Mediante Auto del Pleno del Tribunal Constitucional 44/2007, de 13 de febrero, se declara la extinción de la cuestión de inconstitucionalidad promovida, debido a la desaparición sobrevenida de su objeto, y en consecuencia, se acuerda el archivo de actuaciones.

En la misma materia, igual resultado con ocasión de la cuestión de inconstitucionalidad, núm. 4695/2001.

Recursos de inconstitucionalidad

En el recurso de inconstitucionalidad 3799/2004, promovido por el presidente de Gobierno español contra diversos artículos de la Ley 3/2004, del sistema universitario vasco.

Por Auto del Pleno del Tribunal Constitucional 72/2007, de 27 de febrero, se

tiene por desistido al Abogado del Estado en la representación que legalmente ostenta, declarándose extinguido el proceso y acordándose el archivo de actuaciones.

Conflictos positivos de competencia

El conflicto positivo de competencia 5151/2005, interpuesto por el Abogado del Estado, en representación del Gobierno Central, frente a las Resoluciones 8301/05 y 8302/05, del Director de Servicios del Departamento de Transportes y Obras Públicas del Gobierno Vasco, por las que se enunciaban 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, en una serie de tramos.

Mediante Auto del Pleno del Tribunal Constitucional 48/2007, de 13 de febrero, se tiene por desistido al Gobierno Central en dicho conflicto planteado, declarando extinguido el proceso.

Recurso de Amparo

Recurso de Amparo 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, recaída en el recurso de casación nº 7893/1999, que estima exclusivamente el recurso de casación interpuesto por la representación procesal de la Federación de empresarios de La Rioja frente a la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, de 30 de septiembre de 1999, en materia del Impuesto de Sociedades.

Por Auto de la Sala Primera 62/2007, de 26 de febrero, se inadmite a trámite el recurso de amparo.

Tribunales europeos: Tribunal de Justicia

Con fecha de 20 de septiembre de 2007, la Sala Segunda del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, ha dictado sentencia en el asunto c-177/06, Comisión contra el Reino de España, en recurso por incumplimiento a fin de que se declare que al no haber adoptado dicho Reino en el plazo previsto, todas las medidas necesarias para cumplir con lo dispuesto en los artículos 2 y 3 de la Decisión de la Comisión de 11 de julio de 2001, relativa al régimen de ayudas ejecutado por el Reino de España en 1993 a favor de algunas empresas de reciente creación en Álava, Bizkaia y Gipuzkoa, o en cualquier caso, por no haber comunicado dichas disposiciones a la Comisión conforme a lo dispuesto en el artículo 4, el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de dicha Decisión del Tratado de la Comunidad Europea. El Tribunal de Justicia ha estimado el recurso, declarando que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 2 y 3 de las De-

cisiones de la Comisión 2003/28/CE (Álava), 2003/86/CE (Bizkaia) y 2003/192/CE (Gipuzkoa).

En primer lugar, la sentencia aborda la cuestión procesal de la excepción de inadmisibilidad de la demanda formulada por el Reino de España debido a la existencia de varios recursos de anulación contra las Decisiones de la Comisión pendientes de resolver por el Tribunal de Primera Instancia.

El Tribunal de Justicia inadmite la excepción por entender que en el marco de un recurso de incumplimiento basado en el artículo 88 CE, apartado 2, párrafo segundo, y exceptuando la hipótesis de la inexistencia del acto, no es admisible que un Estado miembro oponga la ilegalidad de una decisión negativa de la Comisión cuando está pendiente ante el juez comunitario un recurso de anulación contra dicha decisión.

En cuanto al fondo del asunto, el Tribunal de Justicia declare el incumplimiento del Reino de España, debido a que no ha podido negar que se hayan derogado los regímenes de ayuda ni que no se hayan suspendido los derechos de exención fiscal a los que aún no se había dado curso, y a que no se ha presentado ningún documento que acredite, en particular, la identidad de los beneficiarios de las ayudas, la cuantía de las ayudas otorgadas y los procedimientos efectivamente incoadas con el fin de recuperar dichas ayudas, de manera que no se ha demostrado que el Reino de España haya aplicado en el plazo señalado en el artículo 4 de cada una de las Decisiones controvertidas, medidas que permitan, en el sentido del artículo 14, apartado 3, del Reglamento núm. 659/1999, la ejecución inmediata y efectiva de las Decisiones controvertidas por lo que se refiere a las ayudas ya otorgadas.

La Comisión Arbitral

A diferencia de la intensa actividad desarrollada por esta Comisión en el 2006 (5 decisiones), a lo largo del ejercicio de 2007, no ha sido dictada ninguna decisión, ni planteado ninguna cuestión.

Como posibles causas de esta inactividad, pueden argüirse el período electoral foral que ha tenido en pendencia la composición y dirección de los Órganos Forales hasta los meses de mayo y junio; el cambio en las Juntas Generales de Álava y especialmente en su Diputación Foral, han neutralizado a las instituciones más activas en este plano, las del territorio alavés. Está por ver si la homogeneidad institucional a nivel partidista, recobrado después de una docena de años, servirá para el mejor arreglo doméstico, sin llegar por lo tanto, al ámbito moderador de la Comisión Arbitral.

La Comisión Jurídica Asesora de Euskadi

Este órgano estrictamente consultivo, ha funcionado con normalidad a lo largo del año 2007, habiendo emitido, a la fecha de 20 de diciembre, un total de 179 dictámenes, superando ampliamente los del año precedente.

Relaciones institucionales

Durante el año 2007 no se llegó a ningún acuerdo o convenio con las Comunidades Autónomas o Territorios limítrofes, con la excepción del Convenio de Cooperación Transfronterizo relativo a la Conferencia Euro-regional suscrito, entre el Departamento de los Pirineos Atlánticos y la Comunidad Autónoma de Euskadi (Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma de 24 de abril).

Con diversos Departamentos Estatales el Gobierno Vasco sí ha llegado a la firma de determinados convenios. Así, el Convenio de colaboración entre dicho Gobierno y el Ministerio de Educación y Ciencia, para la creación del Consorcio para la fase preparatoria del Proyecto de Fuente Europea de Neutrones por Espalación a construir en el País Vasco (B.O.C.A. de 4 de abril).

Otro convenio, esta vez con el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (Insero), para la realización de programas y proyectos cofinanciados a favor de determinadas personas en situación de dependencia (B.O.C.A. de 3 de mayo).

Se firmó un Convenio específico para el año 2006, del Protocolo General de Colaboración suscrito el día 2 de junio de 1999, con el Ministerio de Sanidad y Consumo en materia de drogodependencias.

Por último, se cita el Convenio de Colaboración del Gobierno Vasco con el Ministerio de Cultura para la búsqueda de documentación en el Archivo General de la Administración del Estado, suscrito el 3 de julio (B.O.C.A. de 2 de noviembre).

El tipo del impuesto de sociedades

Una demostración de las dificultades en la articulación de los distintos Órganos Forales, a pesar de la homogeneidad partidista en el segundo semestre en las Diputaciones Forales, ha sido buena prueba la regulación foral del Impuesto de Sociedades, de forma especial en cuanto a su tipo impositivo.

En un principio, tanto Álava como Bizkaia, por sus respectivas Juntas Generales y en virtud de una mayoría PNV-PP, aprobaron las correspondientes Normas Forales con un tipo impositivo de un 28% en este impuesto. Sin embargo, en Gipuzkoa dicha mayoría no era suficiente para seguir con el tipo señalado, por lo que el Diputado General retiró la propuesta el 26 de marzo.

Celebradas las elecciones forales, el nuevo Consejo de Diputados guipuzcoano aprueba un nuevo proyecto de Norma Foral de modificación de la precedente Norma, del Impuesto de Sociedades, elevando el tipo de gravamen general al 30%, aunque se establecían paralelamente nuevas deducciones.

Inesperadamente el grupo de junteros del PNV presentaba una enmienda de vuelta al 28%. El nuevo Diputado General anunció que, frente a la mayoría en Junta General, aprobaría en Consejo de Diputados un Decreto Foral-Norma (*por razones de extraordinaria y urgente necesidad*), que debería ser, según la Norma Foral 6/2005, inmediatamente sometido a debate y votación de totalidad de las Juntas Generales. Al no alterarse la correlación de fuerzas para la convalidación

del Decreto Foral-Norma, ésta lógicamente no se produciría ni se convalidaría el Decreto.

Efectivamente el Consejo de Diputados aprobó a finales de diciembre la Norma en cuestión, que apareció publicada el último día del año en el Boletín Oficial del Territorio Histórico de Gipuzkoa, pese a un acuerdo previo aprobado en Juntas Generales que se mostraba en contra de la promulgación de dicha Norma. Sin embargo, según la propia Norma Foral 7/1996, del Impuesto de Sociedades se prescribía que el impuesto devengará el último día del período impositivo, señalándose que este período impositivo debía coincidir con el ejercicio económico de la entidad, o sea con el año natural por lo tanto, el 31 de diciembre.

En base a ello, lo regulado en el Decreto Foral-Norma en esta cuestión será de aplicación a los hechos imposables ya devengados en la fecha del 31 de diciembre, digan lo que digan las Juntas Generales.

De este modo se solventa de forma indirecta la tan necesaria *armonización* de tipos en los tres Territorios Históricos, aunque el barullo producido ha sido de grandes dimensiones. El frontal desacuerdo entre el *Parlamento*– Juntas Generales, y el *ejecutivo*– Diputación Foral, ha sido resuelto mediante ese *Decreto Ley* o Decreto Foral-Norma. La crisis en la propia Diputación Foral de Gipuzkoa entre los dos socios – Partido Nacionalista Vasco y Eusko Alkartasuna–, ha sido una de las seculas, y no de las menores, de todo el asunto.

La *hoja de ruta* del Lehendakari

El 28 de septiembre y en el Pleno del Parlamento Vasco sobre política general, el Lehendakari presentaba una propuesta para un nuevo ciclo político. Sintética y descriptivamente, dicha propuesta partía del fracaso del proceso de paz y de la necesidad de abrir un nuevo ciclo histórico de solución del conflicto. Para tal fin, se preveía un *Plan de Paz y Convivencia* como instrumento vertebrador de la acción del Gobierno en esta materia, de solidaridad con las víctimas del terrorismo, de recuperación de la memoria histórica de las víctimas del franquismo, de la defensa de los derechos civiles y políticos y de la educación en los derechos humanos y por la paz.

La apuesta por el avance en el desarrollo humano sostenible, a través de la innovación, y el compromiso con el impulso de nuevos sectores tecnológicos (de lo que trataremos en otro epígrafe), la mejora de la competitividad empresarial y sectorial, el fomento de la internacionalización, así como el desarrollo de las infraestructuras, se proponen como los ejes del Gobierno Vasco, con particular referencia a la igualdad de género.

En cuanto a la apuesta para abordar la solución del conflicto vasco y tras constatar que tanto ETA como el Estado español han incumplido su palabra, se presenta una vez más al nuevo Estatuto político como una propuesta vigente hasta que no se presente una alternativa en el propio Parlamento.

En la famosa *hoja de ruta* para alcanzar la paz, el Lehendakari realiza una oferta de pacto político al presidente de Gobierno español, con una finalización

de la negociación en junio de 2008, pacto cuyo contenido no se determina en principio y queda absolutamente abierto al marco negociador.

Se prevé un pleno del Parlamento en dicha fecha tope, para refrendar el pacto político alcanzado con el Estado y autorizar una consulta jurídicamente vinculante para su ratificación; o bien, para autorizar la celebración de una consulta habilitadora que abra un proceso de solución. En caso de no aceptar la doble cuestión, se disolvería el Parlamento y se convocarían elecciones en otoño.

Esa consulta, de tener lugar, tendría su realización en la emblemática fecha del 25 de octubre, acompañado siempre con la disolución del Parlamento.

El último paso consistiría en un proceso de negociación seguido de referéndum, en el segundo semestre de 2010, esta vez de carácter resolutivo, sin que se entre en el contenido específico de esa consulta.

La reacción suscitada por los medios y partidos de ámbito estatal ha sido muy dura, centrándose en la inconstitucionalidad de la convocatoria de referéndum por parte del Lehendakari. La negativa inicial a cualquier negociación expuesta por el presidente Rodríguez Zapatero en su reunión con el Lehendakari Ibarretxe, es un presagio de lo que ocurrirá después de las elecciones de mayo, aunque una mayoría consistente puede reorientar la situación sin que desemboque en una nueva frustración. Las perspectivas no son presumiblemente fáciles.

Políticas públicas de innovación

El máximo esfuerzo desplegado por el Gobierno Vasco en el año 2007, se ha centrado en la innovación, como *motor del desarrollo sostenible*, pese a que las competencias en materia de investigación científica y técnica, declaradas exclusivas de la Comunidad por el Estatuto de Autonomía (artículo 10, 16), todavía no han sido transferidas, ni hay indicios de ello.

El elenco de medidas debe situarse en torno al *tridente vasco de la innovación*: por un lado el Consejo Vasco de Ciencia y Tecnología, constituido el 13 de julio, como máximo órgano encargado de difundir las líneas estratégicas presupuestarias de los diferentes planes que se pongan en marcha. Por otra parte, Ikerbasque, dirigida por la catedrática de la facultad de Ciencias Económicas Mari Carmen Gallastegui, fundación que pretende cuidar y atraer el talento, es decir, captar investigadores de excelencia en todo el orbe para incorporarlos al sistema vasco de ciencia, tecnología e innovación, que ya en su primer año ha incorporado a 30 investigadores internacionales; y por último, la Agencia Vasca de la Innovación, presidida por el ex dirigente del Banco Bilbao-Vizcaya Pedro Luís Uriarte, dirigida a coordinar e impulsar a todos los agentes que participan en el sistema de innovación, llamada a configurarse en el organismo clave en este espacio.

Esta última iniciativa, sin lugar a dudas la de más calado, cuenta de inicio con 90 socios, y pretende integrar en su seno a 300 agentes, a corto plazo.

Todo ello gira en torno al Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación, que contempla un total de 6.700 millones de recursos públicos y privados hasta el año

2010, con la pretensión de convertir a Euskadi en un referente europeo de la innovación y mediante el apoyo de los potentes centros tecnológicos existentes en los tres territorios.

Además están una serie de centros universitarios creados en este año, tales como la nueva unidad de biología estructural en el centro *Biogune*, integrado por más de 100 investigadores, así como el nuevo centro de investigación en biomateriales *Biomagune*, con una inversión inicial de 36 millones de euros y 70 científicos de alta cualificación.

A añadir la estrategia *Nanobasque 2015*, con un presupuesto inicial de más de 100 millones de euros, dedicado a la investigación en campo de las nanociencias, a escala atómica y celular. Este centro, radicado en San Sebastián, junto con el *Donostia Internacional Phisic Center* (dirigido por el prestigioso científico Pedro Miguel Etxenike), el CEIT, el centro *José María Korta* (empresario asesinado por ETA), así como el centro mixto entre la Universidad del País Vasco y el CSIC, componen los elementos básicos de la revolución tecnológica pretendida. A reseñar también el centro europeo de espalación de neutrones, con una inversión total de 1.200 millones de euros.

Se insiste en la no transferencia de la investigación científica y técnica, con el importante déficit de inversiones –más de 1.000 millones de euros en los últimos 15 años– que ha ocasionado en este ámbito dicha insuficiencia en la ejecución estatutaria.

Conclusión

La prosecución de la acción de ETA, rotos los últimos puentes, ha marcado todo el año especialmente en el segundo semestre. El hastío y cansancio en la población vasca es por demás evidente y se traduce en una desmovilización que alcanza niveles desconocidos.

La propuesta del Gobierno Vasco, expuesta por su presidente en septiembre, supone un intento de salir del *impasse*, haciendo un llamamiento a las fuerzas políticas y a la propia comunidad, para llegar a fórmulas pactadas para conseguir el fin de la violencia y la renovación del secular pacto político con las instituciones centrales. La reacción ocasionada por la propuesta no invita precisamente al optimismo.

Mientras tanto, se vive socialmente un momento de bonanza económica, según destacan todos los datos acreditados.

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

Ninguna.

Debates y Resoluciones parlamentarias más importantes

El Pleno del 28 de septiembre del 2007, del Debate sobre Política General, con la propuesta presentada por Ibarretxe.

El Pleno del 28 de diciembre del 2007, que supuso la aprobación, con mayoría absoluta, de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma.

Tribunal vasco de cuentas públicas

El Tribunal ha seguido cumpliendo su función, aunque el número de informes ha descendido en relación a años precedentes, así como el cariz polémico de los mismos.

Como Informes más significativos en este año, pueden citarse el Acuerdo del Pleno de aprobación definitiva del informe de fiscalización del Ayuntamiento de Lasarte-Oria correspondiente al ejercicio de 2004, adoptado en sesión de 23 de febrero de 2007 (B.O.C.A. de 4 de mayo). El Acuerdo del Pleno de aprobación definitiva del informe de fiscalización del Ayuntamiento de Etxeberri, adoptado en sesión de 23 de febrero (B.O.C.A. de 21 de mayo). El Acuerdo del Pleno de aprobación definitiva de informe de fiscalización de la Propuesta de Nuevo Estatuto Político de la Comunidad Autónoma de Euskadi adoptado en sesión de 9 de mayo (B.O.C.A. de 23 de mayo). Acuerdo de aprobación definitiva del informe del Museo Guggenheim de Bilbao, adoptado en sesión de 14 de junio (B.O.C.A. del 9 de noviembre).

IV. LA ACTIVIDAD JURISDICCIONAL

JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL 2007

*Marc Carrillo
Hèctor López Bofill
Aida Torres*

Consideraciones generales

La actividad jurisdiccional del Tribunal Constitucional durante el año 2007 en materias de relevancia para el análisis de las controversias competenciales entre el Estado y las CCAA se ha expresado a través de 11 escasas sentencias.

Se trata de resoluciones por las que se resuelven 9 recursos de inconstitucionalidad, un conflicto positivo de competencia, y una cuestión de inconstitucionalidad en la que también se suscitan problemas relativos a la delimitación competencial.

La producción jurisdiccional del Tribunal ha sido notoriamente inferior a la del año 2006 (29 sentencias). Además, de estas 11 sentencias, dos de ellas se remiten de forma íntegra en su fundamentación a otras inmediatamente anteriores dictadas también este año. Es el caso de la STC 58/2007, sobre la Ley 49/1998, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1999, que lo hace a la STC 13/2007, dictada en relación con la Ley de Presupuestos de 1999; y también de la STC 249/2007, dictada en relación a 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, que se remite a la importante STC 247/2007, relativa también a la misma Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril.

Aunque estaba prevista la renovación parcial de un tercio del Tribunal para finales del año, la actividad jurisdiccional y la jurisprudencia elaborada en 2007 en relación a temas competenciales, 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 vienen siendo los temas recurrentes en el análisis del control de constitucionalidad de las normas del Estado y de las CCAA. No obstante, parece fuera de duda que la sentencia de mayor relieve es la citada STC 247/2007, relativa a 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, no sólo por el caso que en sí misma resuelve, sino sobre todo por la proyección de futuro que pueda tener en recursos de inconstitucionalidad sobre otras reformas estatutarias que están pendientes de una próxima resolución. Con la vista puesta en el inmediato futuro, en las mismas se abordan cuestiones tan decisivas para el enjuiciamiento de los estatutos de nueva generación surgidos de las recientes reformas, como son las referidas a: los principios estructurales contenidos en la Constitución acerca de la organización territorial del Estado, la posición y función de los estatutos de auto-

nomía en el sistema de fuentes del ordenamiento, la delimitación general de las competencias del Estado y de las CCAA, el contenido constitucionalmente lícito de los estatutos de autonomía, la posibilidad de que los estatutos regulen derechos de los ciudadanos y, de forma más específica y relacionada con las competencias de la Comunidad Valenciana, las relacionadas con el uso y disfrute del agua.

Atendida la coincidencia entre el objeto de la STC 247/2007 y la STC 249/2007, que resuelve el recurso planteado en esta ocasión por la Comunidad de Castilla La-Mancha, también contra 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, el TC se remite a la sentencia anterior, reproduciéndose tanto la argumentación y fallo como la autoría y el sentido de los votos particulares.

Además de esta relevante sentencia, en su escasa producción jurisdiccional registrada en materia de conflictividad competencial, el TC se ha pronunciado en relación a varios recursos de inconstitucionalidad planteados por la Junta de Andalucía en relación a leyes de presupuestos del Estado, en sentencias en las que aborda, además de los inevitables aspectos procesales que habitualmente se plantean en sus resoluciones, el objeto y los límites de aquéllas, el papel de la LOFCA como norma integrante del bloque de la constitucionalidad y los principios que informan la financiación de las CCAA. En este contexto aparece de nuevo el alcance de la legislación básica. Asimismo, cabe anotar la relevancia de la STC 68/2007, sobre los límites del decreto-ley, en un recurso instado por la Junta de Andalucía en el que desde un punto de vista competencial cabe resaltar la legitimación activa de la Comunidad Autónoma no sólo para recabar la garantía de sus competencias sino también para procurar la depuración del ordenamiento jurídico.

En una buena parte de las 11 sentencias dictadas, 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 datan de un extenso período de tiempo. No obstante, se registran algunas excepciones a esta tónica general, personificadas en las dos sentencias 247/07 y 249/97 sobre el Estatuto de la Comunidad Valenciana, que fue aprobado por Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, que resolvieron sendos recursos de inconstitucionalidad presentados por las CCAA de Aragón y Castilla La-Mancha. En todo caso, el retraso en resolver se mantiene en una media de 6 años respecto de la fecha en la que fueron aprobadas las disposiciones objeto de recurso o conflicto de competencias. Una cifra preocupante a la que se añade este año, teniendo en cuenta la conflictividad acumulada en sede jurisdiccional, el escaso número de resoluciones pronunciadas, lo que pone de relieve las dificultades con las que se encuentra la jurisdicción constitucional para hacer frente al cumplimiento de sus funciones institucionales.

Las leyes y normas con este rango, que han sido objeto de enjuiciamiento en razón de discrepancias competenciales son las siguientes: la Ley 65/1997, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1998; la Ley 6/1999, de 3 de abril, del Parlamento de les Illes Balears sobre directrices de ordenación territorial de las Illes Balears y medidas tributarias; la Ley 49/1998, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1999; el Real Decreto-ley 5/2002, de 24 de mayo ; la Ley 61/2003, de 30 de diciembre, de presupuestos

generales del Estado para 2004; la Ley 23/2001, de 27 de diciembre, de Presupuestos generales del Estado para 2002; 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 52/2002, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2003.

Por su parte, la única disposición de carácter reglamentario que ha sido motivo de las sentencias sobre conflictos positivos de competencia, ha sido la Orden de 19 de noviembre de 1998, de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, por la que se regula la indicación geográfica «Vino de la Tierra de Castilla».

Finalmente, la única ley que han sido objeto de sentencia en razón de una cuestión de inconstitucionalidad planteada por órganos dependientes del Poder Judicial ha sido; la Ley del Parlamento Vasco 9/1989, de 1989, de 17 de noviembre, de valoración del suelo.

En relación al origen de las normas que han sido objeto de las 11 sentencias del Tribunal, a diferencia del año anterior, en 2007 se aprecia un notable predominio de aquellas que tienen por objeto una ley o disposición general procedente del Estado (8 sobre 3)

El fallo de las sentencias pronunciadas desestima las pretensiones del recurrente en 7 ocasiones (en todos los casos eran CCAA); en 2 es de inconstitucionalidad a la que viene anudada la nulidad (el recurrente era el presidente del Gobierno en un caso y en otro, se trató de una cuestión de inconstitucionalidad) y en otra el Tribunal resuelve la inadmisión del conflicto de competencias planteado por la Comunidad Autónoma de Castilla León contra la de Castilla-La Mancha.

De la misma forma que el año anterior, se constata un apreciable número de votos particulares, pues de las 11 sentencias dictadas este año, en 5 de ellas se incorporan votos de magistrados que han quedado en minoría. También, cabe hacer notar de nuevo, que las más de las veces –excepción hecha de dos sentencias– la discrepancia con la opinión adoptada por la mayoría acostumbra a agrupar a los mismos grupos de magistrados. Pero, en todo caso, se vuelve a constatar que en este año tampoco se aprecian supuestos en los que los votos particulares combinen a magistrados de ambos grupos.

Las materias competenciales que durante el año 2007 han ocupado la actividad jurisdiccional del Tribunal han sido las siguientes: en especial destacan sobre todo, la hacienda del Estado y los presupuestos del Estado y de las CCAA y aguas en relación con los derechos fundamentales. También, las denominaciones de origen, ordenación del litoral, y trabajo.

Consideraciones específicas

Cuestiones de orden procesal

En este ámbito de la actividad jurisdiccional del Tribunal no cabe más que reseñar criterios habitualmente empleados acerca del objeto de la controversia competencial en el proceso constitucional. Así, por ejemplo, en la muy relevan-

te STC 247/2007 (y también, por remisión, en la STC 249/2007) a las que ha hecho referencia con anterioridad, sobre la reforma del Estatuto de la Comunidad Valenciana, recurrido por Aragón y Castilla-La Mancha, se plantea, una vez más, la cuestión procesal de la legitimación de las CCAA para impugnar leyes estatales cuando la disposición controvertida no afecta directamente al ámbito competencial de la Comunidad Autónoma recurrente. Para resolver la cuestión planteada, el TC se remite a su reiterada jurisprudencia fijada al respecto (SSTC 84/1982; 26/1987 y 74/1987) por la que se establece que la esfera de interés de la Comunidad Autónoma que justifica su legitimación, no se identifica con la defensa de sus competencias, ni tampoco cabe asimilar «el propio ámbito de autonomía» al que se refiere el artículo 32.2 LOTC con el elenco de competencias estatutarias. Sino que, en expresión del *leading case* que representa la STC 199/1987, la legitimación de las CCAA para interponer un recurso de inconstitucionalidad no está al servicio de una competencia violada, sino de la depuración del ordenamiento jurídico. Y en el caso concreto de los recursos presentados por Aragón y Castilla-La Mancha, al interés puramente objetivo de la citada depuración se une el interés institucional de las respectivas CCAA en la defensa de las competencias asumidas en materia de ordenación del territorio, agricultura y pesca fluvial, entre otras materias.

En otro orden de temas de carácter procesal, la STC 13/2007, dictada acerca del recurso de inconstitucionalidad presentado por Andalucía contra algunos preceptos de la Ley 65/1997, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1998, se recuerda y reitera su doctrina sobre el mantenimiento del objeto de la controversia ya que la extinción de la norma impugnada no conlleva la desaparición del litigio, criterio interpretativo éste de especial importancia y que se aplica con intensidad en las normas de vigencia limitada, como es el caso de las leyes referentes a los presupuestos generales del Estado. Este mismo criterio es el que emplea también la STC 238/2007, en relación con el recurso de inconstitucionalidad de Andalucía respecto de determinados preceptos de la Ley 23/2001, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2002. Asimismo, el TC rechaza que en este caso, pueda aplicarse su propia doctrina relativa del *ius superveniens* por la modificación del Estatuto de Andalucía llevada a cabo recientemente (Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo), según la cual el control de las normas que incurren en un posible exceso competencial debe hacerse de acuerdo a las normas del bloque de la constitucionalidad vigentes en el momento de dictar sentencia. La razón de la no aplicación de la citada doctrina es debida a que no se ha producido una coincidencia temporal en la vigencia de la Ley impugnada (que no hay que olvidar que se circunscribía al ejercicio de 2002) y la nueva y reciente normativa estatutaria. El mismo criterio se emplea para un tema similar, en la STC 237/07.

Aunque no suponga novedad alguna, merece, no obstante, subrayarse el criterio que invoca la STC 44/2007 para definir un conflicto positivo de competencias. En esta resolución, el TC resolvió el planteado entre dos CCAA (ambas Castillas) en relación con la Orden de 19 de noviembre de 1998, de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, por la que se regula la indicación geográfica «Vino de la Tierra de Castilla». La inadmisión decidida por el TC se basa en que para la jurisdicción cons-

titucional, la controversia carece lisa y llanamente de relevancia constitucional que justifique su pronunciamiento. En este sentido, recuerda que una pretensión de incompetencia constitucional debe fundarse no sólo en la falta de título habilitante de quien ha realizado el acto objeto del litigio, sino también en un ejercicio de las competencias propias que quedan imposibilitadas o condicionadas a causa del ejercicio de las competencias ajenas contrarias al orden constitucionalmente establecido. Por ello, el conflicto positivo de competencias debe contemplar tanto la reclamación de una competencia ejercida por el otro ente como el menoscabo de las competencias propias, requisito que no se aprecia en las alegaciones presentadas por la Junta de Castilla y León.

Finalmente, en la STC 14/2007, por la que se declaró la inconstitucionalidad y nulidad de un inciso del artículo 19 a) de la Ley del Parlamento Vasco 9/1989, de 17 de noviembre, de valoración del suelo, establece que, pese a que la norma cuestionada había sido derogada en el momento del juicio de constitucionalidad, era evidente que por la doctrina jurisprudencial consolidada, ello no conllevaba la desaparición del objeto de la cuestión de inconstitucionalidad planteada por el órgano judicial. Dicho lo cual, la declaración de inconstitucionalidad no podía alcanzar –sin embargo– a aquellos procedimientos administrativos y procesos judiciales en los que ya hubiese recaído una sentencia firme.

Cuestiones de orden material

Sobre la autonomía financiera de las CCAA, el alcance de las leyes presupuestarias y otras cuestiones

De las escasas sentencias registradas a lo largo del año 2007, la autonomía financiera de las CCAA dependiente de las prescripciones fijadas en las leyes de presupuestos, constituye el tema preferente en el contenido de la mayoría de las 11 sentencias registradas. De entre ellas, cabe destacar en primer lugar la STC 13/2007 y también la STC 58/2007, que se remite a la anterior. En ambas, el Parlamento de Andalucía imputa a la legislación de presupuestos del Estado la vulneración de distintos preceptos de la CE relativos a la autonomía financiera de las CCAA (artículos 156.1; 157 y 158.1 CE) por cuanto que la asignación a la Comunidad Autónoma prevista en los presupuestos de 1998, no respecta el volumen de los servicios y actividades estatales asumidos por Andalucía ni la garantía de un nivel mínimo de prestación de servicios públicos fundamentales en todo el territorio español.

Una parte de la argumentación del TC para desestimar íntegramente el recurso, se fundamenta en que no corresponde a la jurisdicción constitucional entrar a valorar opciones de oportunidad política en materia presupuestaria y, en este sentido, debe respetar el margen de apreciación y de libre configuración del legislador para concretar el modelo de financiación. Por ello, en la ausencia de acuerdo entre el Estado y una Comunidad Autónoma, el TC no puede entrar en concretar una solución presupuestaria, salvo en los supuestos en los que la medida estatal incurra o pueda crear una diferencia irracional o arbitraria. Y es en este

terreno donde la ley estatal ofrece serios elementos de duda –como lo expone el voto particular–, ya que la utilización de los datos de población correspondientes al año 1988 para la determinación de la participación de Andalucía y del resto de CCAA en los ingresos del Estado, resulta cuando menos desfasada, sobre todo cuando ya existían datos de naturaleza demográfica pertenecientes a un censo de 1996, mucho más próximo a la ley analizada que era la Ley 65/1997, de presupuestos generales para 1998. En todo caso, en relación al encuadre constitucional de la controversia sobre la determinación de la participación de las CCAA en los ingresos del Estado, el TC recuerda que ello forma parte de las competencias de éste último en materia de fijación de las bases y coordinación de la planificación general de la economía y de la hacienda general (artículos 149.1.13ª y 14ª CE).

La referencia a las bases estatales para fijación del mínimo común normativo aparece también de forma explícita en la STC 14/2007, relativa a una cuestión de inconstitucionalidad planteada en relación con la Ley del Parlamento Vasco 9/1989, de 1989, de 17 de noviembre, de valoración del suelo. El TC estima la argumentación del órgano judicial y, por tanto, la inconstitucionalidad del precepto de la ley vasca cuestionado, dado que al establecer un sistema singular de determinación del justiprecio aplicable al proceso expropiatorio, vulnera las competencias del Estado en materia de legislación sobre expropiación forzosa (149.1.18ª CE) y también respecto de las condiciones básicas del derecho de propiedad (149.1.1ª CE).

Acerca del contenido de las leyes de presupuestos, la STC 238/2007 (y por remisión a ella, también la STC 248/2007), reiteran la doctrina del TC sobre el contenido esencial, mínimo y necesario y el contenido eventual de la ley de presupuestos.

En relación a las leyes de presupuestos cabe recordar que, las posiciones adoptadas por la doctrina española sobre del contenido material de la ley de presupuestos y el desbordamiento registrado en los primeros años de régimen constitucional, hasta el punto de pervertir las, en todo caso, genéricas previsiones constitucionales del artículo 134.2 de la CE, han oscilado de la siguiente manera: una primera, que podría calificarse de *estricta*, es la que considera que las leyes de presupuestos solo pueden contener materias rigurosamente presupuestarias, sin que puedan incorporar a su contenido materias extrañas a dicho contenido; en el polo opuesto, destaca la posición *amplia*, según la cual las leyes de presupuestos, además de la materia presupuestaria, pueden cobijar cualquier otra materia, salvo que medie una prohibición constitucional clara e inequívoca; y, finalmente, la posición *intermedia* es la que acepta que las leyes de presupuestos pueden acoger otras materias distintas, siempre y cuando éstas se encuentren directamente relacionadas con la función constitucional de estas leyes.

Pero ha sido la jurisprudencia constitucional la que a través del *leading case* reflejado en la STC 76/1992, adoptó la posición intermedia al exigir que el contenido no presupuestario de estas leyes es constitucionalmente aceptable si su inclusión supera el doble test de la *conexión material* con materia presupuestaria y el de la *justificación de la inclusión*.

En este contexto de evidente conexión material se presenta la citada STC 238/2007. Se trata de un supuesto en el que, de nuevo, Andalucía impugna una ley

estatal presupuestaria, en este caso la Ley 23/2001, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2002, de la que se limita a cuestionar, de un lado, la cifra de inversión pública tomada en consideración para el cálculo del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) y, de otro, el porcentaje aplicable a la base de cálculo del fondo de compensación. A criterio de la Junta de Andalucía, la divergencia existente entre las previsiones contenidas en la Ley 22/2001, reguladora del los Fondos de Compensación Interterritorial y la Ley 23/2001, de presupuestos generales para 2002, tiene alcance constitucional. Para rechazar la imputación que tal divergencia resulta lesiva para la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma, el TC recuerda su doctrina sobre las leyes de presupuestos, considerando que la eventual modificación de la base del cálculo del FCI por la ley de presupuestos guarda relación directa con la habilitación de gasto. En este sentido, el TC establece que lo que no puede hacer la ley de Presupuestos es, sin modificar previamente la norma legal que regula el régimen sustantivo de una determinada parcela del ordenamiento jurídico, desconocerlo procediendo a efectuar una aplicación distinta a la prevista en la norma cuya aplicación pretende. La ley de presupuestos, como previsión de ingresos y autorización de gastos para un ejercicio dado debe respetar, en tanto no las modifique expresamente, las exigencias previstas en el ordenamiento jurídico a cuya ejecución responde, so pena de provocar con su desconocimiento situaciones de inseguridad jurídica. Pero éste no es el caso de la Ley 23/2001 de presupuestos generales para 2002, que no desconoce la Ley del FCI ni ninguna de las normas que integran el bloque de la constitucionalidad, al dar debido cumplimiento a las exigencias establecidas para la dotación del citado Fondo, por lo que no genera inseguridad jurídica.

La STC 46/2007 tiene una especial relevancia, no sólo por el caso específico que resuelve sino sobre todo por la proyección que pueda tener en futuras decisiones sobre reformas estatutarias pendientes de decisión jurisdiccional. Se trata del recurso de inconstitucionalidad que el TC ha apreciado en la Ley 6/1999, de 3 de abril, del Parlamento de les Illes Balears sobre directrices de ordenación territorial de las Illes Balears y medidas tributarias. La representación procesal del Estado consideró que los preceptos impugnados infringían determinadas competencias estatales que se proyectan sobre el mismo espacio físico del territorio y que afectan a los aeropuertos de interés general (artículo 149.1.20ª CE) y a los bienes que integran el dominio público marítimo terrestre (artículos 149.1.1 y 8 CE). Dos son las cuestiones de esta sentencia que merecen ser destacadas: la primera es la que concierne a la doctrina sentada por el TC acerca de los casos de concurrencia competencial y la segunda –de especial relevancia para futuras decisiones– el valor de los informes vinculantes aprobados por las CCAA en determinados ámbitos materiales de competencia.

En el primero viene referido a la previsión de la Ley balear impugnada relativa a la prohibición de autorización de nuevas infraestructuras aeroportuarias, fuera de la actual delimitación de zona de servicios si no es para fines ambientales, protección civil o interés militar. Se trata de un caso de concurrencia competencial sobre un mismo espacio físico, en el que los intereses contrapuestos en conflicto deben resolverse de acuerdo con los siguientes criterios: en primer lugar a través de las técnicas de colaboración y concertación; pero de resultar éstas insuficientes, deberá determinarse cuál es el título prevalente en función del interés gene-

ral concernido. En función de ello, dado que el precepto de la Ley de ordenación territorial balear, al otorgar preferencia absoluta a las competencias de la Comunidad Autónoma prohibiendo la instalación de nuevas infraestructuras aeroportuarias ha desconocido cualquier forma de cooperación, toda vez que ha prescindido de la competencia sectorial del Estado en materia de aeropuertos de interés general (art. 149.1.20ª CE), por lo que es inconstitucional y nulo.

El segundo aspecto, que también merece la misma conclusión. Se trata del establecimiento de un informe vinculante emitido por la Comunidad Autónoma previo a la aprobación de cualquier plan de la Administración General del Estado. A juicio del TC, el empleo de la técnica del informe dotado de fuerza vinculante impide el ejercicio de las competencias estatales que impliquen el uso del suelo en la Comunidad Autónoma y desconoce los instrumentos de colaboración y cooperación entre el Estado y las CCAA.

La STC 247/2007, sobre la reforma del Estatuto de la Comunidad Valenciana: una resolución con la mirada puesta en otras reformas estatutarias

Una buena prueba del alcance de futuro que a buen seguro el TC haya querido atribuir a esta sentencia, es el amplio catálogo de temas relacionados con la organización constitucional del sistema de descentralización política diseñado por la Constitución y complementado por los estatutos de autonomía, como normas, ambas, integrantes del bloque de la constitucionalidad. No de otra manera puede entenderse que la STC 247/2007 (e, igualmente, la STC 249/2007) se extienda sobre temas que superan con creces el sentido del recurso de inconstitucionalidad presentado por Aragón y Castilla La-Mancha sobre el artículo 17.1 del Estatuto de la Comunidad Valenciana, resultante de su última reforma. Con apoyo en exceso de su jurisprudencia, la sentencia aborda los temas que siguen.

A) Sobre los principios de integración constitucional

Es decir, los principios de unidad, autonomía, solidaridad e igualdad. Acerca de los mismos, la Sentencia inicia su razonamiento reproduciendo su extensa jurisprudencia al respecto, en los términos que seguidamente se exponen de forma sintética. En primer lugar, para recordar que los órganos generales del Estado no ejercen la totalidad del poder público porque la CE prevé, con arreglo a una distribución vertical de poderes, la participación en el ejercicio del poder de entidades territoriales de distinto rango (STC 4/1981). Junto a ello insiste en que el sistema constitucional descansa en la adecuada integración del principio de autonomía en el principio de unidad (STC 35/1982). Prosigue después recordando que el principio de solidaridad complementa e integra los principios de unidad y autonomía, en la medida que siempre ha reiterado la existencia de un deber de auxilio recíproco y mutua lealtad entre los diversos ámbitos del poder político (SSTC 96/1986 y 11/1986). De acuerdo con las previsiones de los artículos 2 y 138 CE, el principio de solidaridad se refleja como equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español y la prohibición entre éstas de privilegios económicos o sociales (STC 64/1990), sin que en ningún caso este principio pueda

ser reducido al carácter de un precepto programático. O tan siquiera al de un elemento interpretativo de las normas competenciales (STC 146/ 1992). Por lo que concierne al principio de igualdad de derechos y obligaciones de todos los españoles en el marco del sistema autonómico, no puede ser entendido como una rigurosa uniformidad del ordenamiento. En este sentido, en lo que concierne a la igualdad entre los ciudadanos, no es la igualdad de derechos de las CCAA lo que garantiza el principio de igualdad de derechos entre los ciudadanos, sino que es la necesidad de garantizar la igualdad en el ejercicio de tales derechos a través de unas comunes condiciones básicas (STC 76/1983).

El principio de autonomía está vinculado con el principio dispositivo (art. 147.2, en conexión con el art. 149.3 CE) que habilita a la diferencia entre los estatutos de las distintas CCAA, si bien las mismas no podrán implicar privilegios económicos o sociales. Luego, los principios de unidad y de autonomía se integran en la Constitución a través del sistema del reparto de competencias y su armonización con otros principios constitucionales, como el principio de solidaridad.

Y es aquí donde la STC 247/2007 introduce un nuevo elemento de interpretación sobre el alcance del principio de igualdad, cuando establece que «(...) no es en la esfera política, sino en el ámbito de los ciudadanos, en concreto, de sus condiciones de vida, donde opera el principio constitucional de igualdad. Y es que la esfera de la ciudadanía, en sentido estricto, está conceptualmente separada de la esfera correspondiente a la configuración del poder político contenida en el art. 2 CE». Y a este respecto añade que «la igualdad de las posiciones jurídicas fundamentales de todos los españoles se garantiza por ley de las Cortes Generales (art. 81.1 y 149.1.1 CE), pero las leyes autonómicas, garantizada esa igualdad fundamental en la materia de que se trate, pueden también incidir en dichas posiciones jurídicas, si han asumido competencias sobre las mismas». En este sentido, ya desde la STC 37/1981 interpretó que la regulación de los derechos del Cap. II del Título I de la CE queda reservada a ley de las Cortes Generales, «pero las leyes autonómicas, garantizada esa igualdad fundamental por la ley estatal, pueden también incidir en dichas posiciones jurídicas, si ha asumido competencias sobre las mismas». Finalmente, el TC se refiere también al principio de lealtad constitucional, que si bien no se haya recogido en la CE de modo expreso, ya desde la STC 25/1981, se estableció que, como tal, requiere que las decisiones tomadas por el Estado y las CCAA, tengan como referencia necesaria la satisfacción de los intereses generales.

Parece pues, que a estas alturas no ofrece duda que el TC avala que el principio de autonomía permite la diversidad normativa y que ésta puede tener trascendencia en las posiciones jurídicas de los ciudadanos. Una trascendencia que viene delimitada por el contenido de las competencias reconocidas de acuerdo con el principio dispositivo por el Estatuto. La distinción que el TC incorpora ahora a su interpretación en este apartado la STC 47/2007, entre la esfera propiamente política (la distribución de competencias) y la esfera de la ciudadanía (los derechos y libertades), no excluye que, en el marco de las competencias reconocidas en el Estatuto, la ley autonómica pueda establecer diferencias normativas. Y que estas diferencias se expresen en la posición jurídica del ciudadano ante los poderes públicos. Con un límite infranqueable, y es que la regulación de las

condiciones básicas de los derechos y libertades contemplados en el Capítulo II del Título I corresponde al Estado a través de la ley de Cortes (orgánica en unos casos y ordinaria en otros). Pero dicho lo cual, en este punto de la STC 47/2007 el Tribunal no niega que en el ámbito de la regulación de aquello que no corresponde a las condiciones básicas de ejercicio de los derechos, es decir, aquel ámbito de la regulación de las condiciones de ciudadanía vinculado a las competencias de la Comunidad Autónoma, ésta pueda incidir a través de la ley autonómica en la definición de la posición jurídica del ciudadano. Lo que significa el establecimiento de límites al poder público como también de incitación o impulso a su actuación, tanto por parte la ley estatal como, de forma complementaria, a la ley autonómica en el marco de las competencias estatutarias. Por tanto, si ello lo puede llevar a cabo también la ley autonómica, nada obsta para que la habilitación a hacerlo sea fijada expresamente en el bloque de la constitucionalidad, es decir, en el Estatuto.

Parece, pues, que en este estadio de su fundamentación jurídica, la STC 247/2007 no rechaza esta posibilidad.

B) La posición del Estatuto como norma en el sistema de fuentes y su relación con la ley orgánica

Acerca de la relevancia de los estatutos de autonomía en el sistema jurídico establecido por la Constitución, la Sentencia también se extiende con profusión para rememorar su jurisprudencia, antes de fijar su interpretación al respecto. Después de recordar que la CE diseña un modelo de Estado compuesto, subraya que la descentralización política que institucionaliza, no sólo se ha producido desde una perspectiva general sino también en relación con los elementos sustanciales de la organización y funcionamiento del Estado en su conjunto, por ejemplo, en el orden económico nacional, en el sistema general de financiación, en el marco de las relaciones laborales, en el régimen de la Seguridad Social o en el sistema de subvenciones estatales en las diferentes áreas de la acción pública (SSTC 27/1993; 1/1982; 13/2007; 35/1982; 27/1983, 13/1982, entre otras).

De acuerdo con el juicio del Tribunal, los Estatutos de Autonomía constituyen una pieza esencial de la estructura del Estado compuesto. Su condición de norma institucional básica, otorga un importante margen de decisión al legislador estatutario, pues depende de su determinación el elaborar y aprobar el Estatuto. Éste, es vehículo de la pretensión de autonomía de un determinado territorio expresada por el Estado a través de una ley orgánica y, a su vez, es la norma de cabecera de los correspondientes ordenamientos autonómicos. Y la autonomía política de la que, a través del Estatuto, disponen las CCAA, se manifiesta, sobre todo, en la capacidad para elaborar sus propias políticas públicas en las materias de su competencia (SSTC 16/1984; 13/1992).

Los estatutos presentan tres características fundamentales: a) son la expresión de la necesaria confluencia de diferentes voluntades en su procedimiento de elaboración; b) como el resto de normas del Estado, están subordinados a la CE. Por esta razón, la invalidez de un precepto estatutario sólo puede derivarse de la Constitución misma, incluidas, claro ésta, sus normas de remisión a determinadas leyes orgánicas. Añade asimismo la STC 247/2007, en la medida que solo es

la Constitución la norma que establece la función y contenido de los estatutos, sólo a ella quedan subordinados. En esos términos, pues, los estatutos complementan a la Constitución y forman parte del parámetro de apreciación de constitucionalidad de las leyes, que es el llamado bloque de la constitucionalidad (SSTC 66/1985; 11/1986; 214/1989, entre otras); c) los estatutos son consecuencia del carácter paccionado de su procedimiento de elaboración y, especialmente, del procedimiento de reforma. La rigidez es, pues, una garantía del derecho a la autonomía. La consecuencia de ello es que el Estatuto se sitúa en una posición singular en el sistema de fuentes.

Añade la STC 247/2007, que son normas subordinadas a la CE, mientras que con respecto a las restantes leyes estatales, orgánicas u ordinarias, «su relación viene establecida según criterios de carácter material, es decir, con criterios conectados con el principio de competencia sustantiva sobre las materias que unos y otras, de acuerdo con lo previsto en la CE, pueden intervenir. Y seguidamente añade que «la integración de los estatutos en el bloque de la constitucionalidad, su consiguiente comparación como parámetro para el enjuiciamiento de las normas legales (...) les otorgan una singular resistencia frente a las otras leyes del Estado que hace imposible que puedan ser formalmente reformados por éstas». Y seguidamente precisa que la citada «(...) afirmación opera, sin duda, con carácter general frente a la leyes estatales ordinarias». Y respecto de las otras leyes orgánicas, la relación de los estatutos se regula (...) según criterios de competencia material, de modo que el parámetro de relación entre unas (la leyes orgánicas que regulan los estatutos) y otras (el resto de leyes orgánicas a las que se refiere la CE) es exclusivamente la Norma constitucional». Pero en este análisis acerca de la relación entre los estatutos y la ley orgánica, el Tribunal advierte que «no puede desconocerse tampoco la diferente posición de los estatutos respecto de las leyes orgánicas como consecuencia de la rigidez que los caracteriza» y que su procedimiento de reforma «(...) determina la superior resistencia de los estatutos sobre la leyes orgánicas». No obstante, el Tribunal concluye con una argumentación de tono autorreferencial que no sirve para aclarar una posición más explícita sobre la singularidad del Estatuto como norma institucional básica, frente a la ley orgánica, al afirmar que «(...) la reserva material que en términos específicos para cada caso, realiza la Constitución a favor de determinadas leyes orgánicas (...)» supone «(...) que cada una de dichas leyes pueda llevar a cabo una delimitación de su propio ámbito (STC 154/2005), circunscribiendo la eficacia de las normas estatutarias de acuerdo con dicha delimitación». Y si en esa delimitación material realizada por la ley orgánica se produce una colisión con la previsión estatutaria, «(...) será competencia de este Tribunal la apreciación del alcance de la correspondiente reserva y sus efectos sobre la validez de la normativa estatutaria».

Con esta argumentación el Tribunal basada en criterios de validez y de eficacia de las normas, no aclara con la suficiente precisión la relación entre estatuto y ley orgánica. No hay duda que reconoce al primero una posición singular en el ordenamiento y un poder de resistencia frente a las leyes ordinarias estatales y también –en razón de su rigidez– sobre las leyes orgánicas. Pero queda en una nebulosa el alcance que atribuye al criterio de relación material entre el estatuto y la ley orgánica. Es decir, cuales son los límites constitucionales al ámbito mate-

rial que una ley orgánica ha de tener en cuenta a la hora de fijar su contenido. Porque parece evidente que la libertad del legislador estatal para delimitar el ámbito de material de la reserva de ley orgánica nunca podrá ser absoluta. La Constitución no hace una remisión incondicionada al legislador orgánico, pero el Tribunal no aporta criterios que puedan servir para delimitar con carácter objetivo los contornos materiales que no pueden superar las leyes orgánicas y que, en consecuencia, puedan ser regulados por el Estatuto de autonomía. Lo único que aporta en este sentido es que en caso de colisión será la jurisdicción constitucional quien, lógicamente, la resuelva a fin de apreciar «el alcance de la reserva de ley orgánica y sus efectos sobre la validez o eficacia de la normativa estatutaria». La cuestión es de suma relevancia. Piénsese, por ejemplo, en relación con la regulación que la Ley Orgánica del Poder Judicial hace de aspectos relacionados con el ámbito de lo que se ha dado en denominar la administración de la Administración de Justicia, dónde más allá de la regulación de aspectos que corresponden al estatuto de los funcionarios, se extiende un ámbito material excluido de la reserva de ley orgánica y sobre el que los estatutos de las CCAA pueden incidir con una clara capacidad de resistencia frente a la ley orgánica, a fin de establecer un marco general para el desarrollo de las políticas públicas de la comunidad autónoma en esta materia.

Finalmente, en relación a la imputación que en los últimos tiempos se ha hecho acerca de la excesiva densidad normativa de los nuevos estatutos y su eventual efecto limitativo sobre el principio democrático, en el sentido que pueda coartar la libertad de acción de la alternancia política del legislador autonómico, el TC descarta una consecuencia tan radical. Aún reconociendo que es una cuestión de difícil apreciación en abstracto, señala que ha de ser el legislador orgánico y no el ordinario, el que deba regular dentro de unos criterios estrictos, los aspectos centrales, por ejemplo, los derechos fundamentales, quedando ello reservado a las correspondientes mayorías parlamentarias. Por tanto, acorde con este criterio, nada obsta para que los estatutos de autonomía también puedan establecer con diverso grado de concreción normativa, aspectos centrales o nucleares de las instituciones que regulen y de las competencias que atribuyan a la Comunidad Autónoma, en los ámbitos materiales que de acuerdo con la CE les corresponde. Pues, no puede olvidarse que el Estatuto, aprobado por ley orgánica, es también obra de un legislador democrático. Tampoco en este apartado la STC 247/2007 rechaza que los estatutos puedan contemplar previsiones normativas sobre principios y derechos.

C) La delimitación de competencias en el Estatuto: su concreción material y funcional no es una LOAPA invertida.

Aunque no es el único, probablemente, este apartado de la fundamentación jurídica de la STC 247/2007 es el que se plantea mucho más con la vista puesta en el futuro jurisprudencial, que en el caso referido al Estatuto de la Comunidad Valenciana. La razón parece obvia: el alcance que pueda tener la delimitación material y funcional de las competencias estatutarias, es una cuestión que claramente trasciende al sentido de la reforma experimentada por el Estatuto valenciano, por mucho que indirectamente pueda derivarse del recurso que Aragón y Castilla-La Mancha han planteado en materia de aguas.

Acerca de la delimitación de competencias entre el Estado y las CCAA y la posición del Estatuto al respecto, el Tribunal se remite en primer lugar a la STC 76/1983, para recordar que la reserva que la Constitución hace del Estatuto en esta materia no es total o absoluta y que, por tanto, las leyes estatales pueden cumplir en unas ocasiones una función atributiva de competencias (es el caso de las leyes orgánicas de transferencia o delegación) y en otras, una función delimitadora de su contenido (como por ejemplo, el artículo 149.1.29ª CE), y lo mismo ocurre cuando los estatutos cierran el proceso de limitación de competencia remitiendo a las prescripciones de una ley estatal, en cuyo supuesto el reenvío operado atribuye a la ley estatal la delimitación positiva del contenido de las competencias autonómicas.

Pues bien, de acuerdo con los criterios generales de distribución de competencias, el Tribunal precisa ahora que al atribuir competencias a las CCAA, en función del principio dispositivo el Estatuto precisa las competencias que el Estado *no tiene en correspondiente territorio* (art. 149.3 CE). En este sentido, las competencias exclusivas del Estado a la que se refiere el art. 149.1 CE, concierne a materias cuyo contenido sólo se enuncia, esto es, no se describe ni se delimita. Por otra parte, la competencia exclusiva estatal se refiere en ocasiones a la totalidad de la materia enunciada, pero en otros casos sólo incluye la función relativa a dicha materia, función que alcanza, o bien a la «legislación básica» (o «bases» o «normas básicas»), o bien a «la legislación», siendo así que tampoco se determina el contenido o alcance de dichas funciones. Por tanto, para el Tribunal no hay duda que la Constitución fija las materias de competencia estatal, pero no especifica directamente el contenido o alcance ni de las materias ni de las funciones materiales sobre las que se proyecta.

Además, el TC subraya que una vez superado el alcance temporal que tuvo el artículo 148 CE, «la CE tampoco establece el elenco de materias sobre el que las CCAA pueden asumir competencias, sino que atribuye a los estatutos de las CCAA la función de determinarlas, pero sin que dicha determinación pueda incidir en el despliegue de las competencias reservadas al Estado». Y añade, de forma especialmente significativa para el alcance que en el inmediato futuro pueda tener esta interpretación, que «los estatutos pueden libremente asumir competencias, completando así el espacio que la propia CE ha dejado desconstitucionalizado, para lo que han de realizar un cierta operación interpretativa ...». Una función interpretativa sometida a algunos condicionantes.

Así, de acuerdo con lo dicho en la célebre STC 76/1983, los poderes constituidos –en especial, las Cortes Generales– no pueden ocupar el lugar que corresponde al poder constituyente; pero ello no impide reconocer que todo proceso de desarrollo normativo de la CE implica siempre una interpretación de los correspondientes preceptos constitucionales, realizada por quien dicta la norma de desarrollo. Pero es evidente que el legislador ordinario no puede dictar normas meramente interpretativas, cuyo objetivo sea precisar el único sentido, entre los varios posibles, pues al reducir las distintas posibilidades o alternativas del texto constitucional a una sola, completa de hecho la obra del poder constituyente y se sitúa funcionalmente en el mismo plano. Ahora bien, la situación es distinta de la que ocupa al legislador básico, porque si bien es evidente que den-

tro del ámbito de sus competencias, está interpretando lo que debe entenderse por básico en el correspondiente caso concreto, no cabe confundir esta labor interpretativa del legislador con la producción de normas meramente interpretativas, que fijan el contenido de los términos de la Constitución con carácter general cerrando el paso a cualquier otra interpretación.

A la vista de la STC 76/1983, es preciso señalar –subraya el TC– que la CE no impide al legislador ordinario su interpretación. Lo que está vedado al legislador, ya sea estatal o autonómico, es, en primer lugar, la interpretación genérica y abstracta del sistema constitucional de reparto competencial con pretensión de vinculación general a todos los poderes públicos, imponiéndoles su propia interpretación de la CE. Y en segundo lugar, y como consecuencia de lo anterior, «(...) los poderes legislativos constituidos, estatal o autonómico, ejercerán su función legislativa de modo legítimo cuando, partiendo de una interpretación de la CE, sus normas se dirijan a su ámbito competencial, ejerciendo las competencias propias, siempre que, al hacerlo, no pretendan imponer a todos los poderes públicos, como única, una determinada opción interpretativa del precepto constitucional».

Dicho lo cual, el TC aborda si la doctrina expuesta se proyecta con igual alcance respecto del legislador estatutario. Y llegados a este punto, el TC establece que: el legislador estatutario, como cualquier legislador, ha de interpretar necesariamente la CE al ejercer la función atributiva de competencias a la correspondiente Comunidad Autónoma. Esta innegable función interpretativa, dice la STC 247/2007, ha de partir de una interpretación del Texto constitucional de especial amplitud, en atención a la doble dimensión normativa que tiene el Estatuto de Autonomía que se concreta en que es una norma estatal, con categoría de ley orgánica, integrante del bloque de la constitucionalidad y en que es una norma institucional básica. Precisa la Sentencia que «en cuanto norma estatal estatal, puede realizar su función atributiva a la Comunidad autónoma, con la consiguiente delimitación entre las competencias estatales y autonómicas, incidiendo en el alcance de las primeras...». A modo de límite que el legislador estatutario no puede superar, «(...) no puede en ningún caso quebrantar el marco del art. 149.1 CE, desnaturalizando el contenido que sea propio de cada materia y que permite su reconocibilidad como institución». Por tanto, el TC introduce aquí un concepto de nuevo tipo en el ámbito de la definición material de las competencias de contenido ciertamente genérico y seguramente poco preciso, como es el de la reconocibilidad, que hasta ahora se había aplicado en el marco de algunos principios constitucionales, como es el relativo a la garantía institucional de la autonomía local. Un concepto o cualidad que, en realidad, no ha evitado que sea el legislador quien la defina. Por lo que, en relación a las competencias es más que probable que ocurra lo mismo.

En lo que concierne a los efectos extraterritoriales de una competencia autonómica, el Tribunal advierte con respecto al contenido de las competencias que el Estatuto puede definir, que « (...) si en ocasiones hubiere de realizar alguna precisión sobre el alcance de las materias de competencia estatal, lo haga para favorecer la mayor concreción de las competencias autonómicas que se correlacionan con ellas y que al hacerlo no impida el despliegue completo de las funciones propias de la competencia estatal regulada en el art. 149.1 CE de que se trate».

Además, como norma institucional básica, el Estatuto «(...) se dirige hacia los propios poderes de la Comunidad Autónoma, ejerciendo una tarea de ordenación de sus respectivas potestades, esto es, fijando el marco normativo en el que deben actuar». La consecuencia de ello para el TC no ofrece duda: «(...) el Estatuto de Autonomía puede legítimamente fijar las competencias propias de la Comunidad y establecer su alcance». Actuando así el legislador estatutario, sostiene el TC, que «(...) no incurre en vicio de inconstitucionalidad». Con lo cual, el TC avala que la prohibición dirigida al legislador estatal en la STC 76/1983 de dictar leyes interpretativas, no puede ser aplicada de la misma forma al legislador estatutario, al legislador que participa junto con el estatal en la configuración de una parte del bloque de la constitucionalidad. No es la misma situación. No es lo mismo fijar en una ley estatal un único sentido acerca de la distribución de competencias entre el Estado y las CCAA, que desde el Estatuto concretar las propias competencias enunciadas previamente por la Constitución.

El TC avala también la potestad autonómica para, a través del Estatuto, concretar tanto material como funcionalmente el alcance sus competencias. Lo cual no será óbice, para que en cada caso concreto, la adecuación de dicha concreción a la CE sea apreciada por la jurisdicción constitucional. Pero lo que no cuestiona el TC es que el legislador estatuyente pueda llevar a cabo dicha operación de concreción y, por tanto, niega que de la misma pueda derivarse una ilegitimidad constitucional consistente en determinar, desde la Comunidad Autónoma, una delimitación del alcance de lo básico. O lo que de forma más explícita se ha denunciado como una especie de *LOAPA* invertida.

D) *La reserva de Estatuto: el contenido lícito del Estatuto no queda constreñido a las prescripciones de artículo 147.2 CE*

Hasta ahora, el TC no se ha planteado como objeto autónomo de enjuiciamiento el contenido de los estatutos de autonomía. De manera colateral, lo ha hecho en diversas ocasiones (SSTC 13/1981; 89/1984; 99/1986; 225/1998), en las que ha reconocido que el contenido constitucionalmente lícito de un estatuto de autonomía está previsto en la Constitución de diferentes maneras. Mediante disposiciones que contienen previsiones específicas al respecto (artículos 3.2, 4.2, 69.5, 145.2, 149.1.29, 152.1 y 156.2, más las disposiciones adicionales 1ª y 4ª CE); y a través de las cláusulas generales contenidas en el artículo 147 CE. En este sentido, afirma que el contenido estatutario expresamente previsto por la Constitución, excede, de entrada, de los términos literales del artículo 147.2 CE.

De la jurisprudencia hoy asentada se deduce también, que a la organización institucional de las CCAA se han añadido instituciones que no todas ellas estaban previstas en todos los estatutos de autonomía respectivos. Este ha sido el caso del Síndic de Greuges, la Sindicatura de Cuentas, los Consejos Consultivos (SSTC 157/1988; 187/1988; 18/1991 y 204/1992).

De esta doctrina se desprende que los estatutos de autonomía pueden incluir con normalidad –sostiene el TC no sólo las determinaciones expresamente previstas en el artículo 147 CE sino también otras derivadas de dicho precepto, «relativas a las funciones de los poderes e instituciones autonómicas, tanto en su dimensión material como organizativa, y a las relaciones de dichos poderes públicos estatales y autonómicos, de un lado, y con los ciudadanos de otro».

Por tanto, los estatutos pueden contener previsiones normativas relacionadas con su organización institucional, sus competencias y el ejercicio de las mismas por los poderes públicos con respecto a sus destinatarios naturales, los ciudadanos. Lo que en este estadio de la sentencia, permitiría también deducir que los estatutos pueden contener, tanto previsiones normativas que limiten la acción de los poderes públicos como mandatos dirigidos a los mismos, como una forma más, en este caso, de relación del poder público autonómico con sus ciudadanos.

E) *Los derechos estatutarios no son derechos subjetivos sino, en realidad, mandatos a los poderes públicos autonómicos*

Seguidamente, el TC se plantea si el principio de igualdad, que se proyecta en la esfera de la ciudadanía, constituye un límite infranqueable para que los estatutos de autonomía contengan declaraciones o enunciados de derechos que puedan conllevar la vulneración de los artículos 139.1 CE y 149.1.1 CE.

De nuevo aquí, el TC recurre a su jurisprudencia para valorar la supuesta infracción del artículo 139.1 CE por parte del artículo 17.1 EACV, para recordar que en relación a los denominados por el TC, derechos constitucionales, que la CE recoge en el Título I, Cap. II y que por tal razón, pueden calificarse de derechos fundamentales, es claro que la CE establece un principio de igualdad sustancial, pero que no puede confundirse con un principio de uniformidad.

Recuerda, asimismo, que los derechos constitucionales se caracterizan por su justiciabilidad inmediata. Y que, por supuesto, nada determina que el régimen jurídico de los derechos constitucionales quede sustraído a las reglas de reparto competencial y que, en consecuencia, es posible que la normativa autonómica, dictada en el marco de sus competencias, incida en la regulación del régimen jurídico de esos derechos. En este sentido, cita como ejemplos, las competencias autonómicas en materia de educación, derecho de asociación, fundación, o el derechos a recibir y difundir información (STC 341/2005, 135/2006). Concluye en este punto el TC, rememorando su jurisprudencia de la primera hora que él mismo califica de tradicional y reiterada, para declarar que los derechos fundamentales son un elemento fundamental de un ordenamiento objetivo, que dan sus contenidos básicos a dicho ordenamiento y atañen al conjunto estatal. Y añade que «(...) en esta función, los derechos fundamentales no están afectados por la estructura federal, regional o autonómica del Estado»(STC 25/1981), lo cual no deja ya de ser un criterio interpretativo que, formulado en esos términos, resulta contradictorio con lo que el propio TC ha establecido y reitera en esta STC 247/2007, en el sentido inequívoco de reconocer que, en el marco de la organización institucional de las CCAA y de las competencias asumidas por el Estatuto, la igualdad no es sinónimo de homogeneidad y que por ello, pueden incidir en la regulación de determinados derechos, como acabamos de señalar anteriormente. Parece obvio que este planteamiento debería, cuando menos, ser matizado, porque se compadece mal con la propia jurisprudencia actual del TC.

Porque, en efecto, el TC en la STC 37/1981 ya declaró que no existe una homogeneidad absoluta, de tal forma que el principio de igualdad –sostiene– «(...) no puede ser entendido en modo alguno como una rigurosa y monolítica uniformidad del ordenamiento de la que resulte que, en igualdad de circunstan-

cias en cualquier parte del territorio nacional, se tienen los mismos derechos y obligaciones. Esto no ha sido nunca así entre nosotros en el ámbito del Derecho Privado y, con la reserva (...) respecto de la igualdad en las condiciones básicas de ejercicio de los derechos y libertades, no es ahora resueltamente así en ningún ámbito, puesto que la potestad legislativa de que las CCAA gozan potencialmente da a nuestro ordenamiento una estructura compuesta, por obra de la cual puede ser distinta la posición jurídica de los ciudadanos en las distintas partes del territorio nacional».

Posteriormente, en la STC 37/1987, el Tribunal se autocita para insistir que «el principio constitucional de igualdad no impone que todas las CCAA ostenten las mismas competencias, ni, menos aún, que tengan que ejercerlas de una manera o con un contenido y unos resultados idénticos o semejantes». De lo cual no ha de ser extraño deducir que, respetando las previsiones de los artículos 139.1 y 149.1.1ª CE, se deriven posiciones jurídicas diferentes de los ciudadanos ante los poderes públicos, fruto justamente del principio de autonomía. Y eso es lo que la doctrina constitucional ha ido reiterando a lo largo de los años y ahora, la STC 247/2007 reproduce: «(...) es inherente a nuestro sistema constitucional que, como consecuencia del ejercicio por las CCAA de sus competencias exclusivas o de desarrollo legislativo, los ciudadanos residentes en los distintos territorios puedan estar sometidos a regímenes jurídicos diferenciados en las áreas materiales correspondientes a dichas competencias y, consecuentemente, tengan diferentes derechos en esas áreas (entre otras, las SSTC 186/1993; 46/1991; 225/1993; 284/1993, 14/1998, 233/1999, etc.).

En relación a los principios rectores de la política social y económica señala que una nota característica de los mismos, de acuerdo con lo previsto en el artículo 53.3 CE, es la carencia de las notas de aplicabilidad y justiciabilidad inmediatas que caracterizan a los derechos constitucionales. Pero en todo caso, dichos principios se proyectan también con el alcance señalado (esto es, con los límites de los artículos 138, 139 y 149.1.1ª CE) sobre las competencias de las CCAA. Lo cual significa que las CCAA pueden ejercer sus competencias normativas previstas en sus estatutos, lo que «(...) les habilita para establecer sus propias políticas u objetivos a través de los regímenes jurídicos que consideren más adecuados en cada caso».

Los límites a la diferenciación jurídica entre los ciudadanos de las diferentes CCAA se cifran en: 1) la necesaria igualdad en todo el territorio nacional del régimen de los derechos constitucionales en sentido estricto (arts. 53.1 y 81.1 CE), que impone respecto a dichos derechos constitucionales, la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales (SSTC 25/1981, 37/1987, 319/1993, etc.); 2) el segundo de los límites, se contiene en el art. 149.1 CE, de un lado en la fijación estatal de las condiciones básicas en el ejercicio de los derechos (art. 149.1 CE) y de otro en art. 149.1 CE, en general, que determina las competencias exclusivas y las competencias de legislación básica del Estado.

El TC aprecia, de acuerdo con estos presupuestos, que el art. 139.1 CE no impide al legislador ordinario de las CCAA la regulación de determinados principios o enunciados que atribuyan verdaderos derechos subjetivos a los correspondientes ciudadanos. La pregunta que se formula el Alto Tribunal es, sin em-

bargo, si dicho precepto constitucional impide que sean los propios estatutos los que contengan tales declaraciones o enunciados, formalizados como derechos estatutarios que vinculen a los poderes públicos.

En relación a las previsiones no incluidas en el art. 147 CE, pero contenidas en los estatutos y referidas a aspectos institucionales de las CCAA, incluso a derechos fundamentales, relacionados con la participación política, por ejemplo, las prerrogativas parlamentarias (23.2 CE); la cooficialidad lingüística; la designación de Senadores o el sistema de representación proporcional de las Asambleas de las CCAA, la jurisprudencia constitucional –que ya hemos evocado con anterioridad– ha reconocido que de la regulación que realicen los estatutos de autonomía pueden desprenderse, de modo inmediato, verdaderos derechos públicos subjetivos.

Cuestión distinta para el TC es el supuesto que ofrece el contenido del artículo 147 CE. Aquí, el TC distingue –según él– dos elementos especialmente significativos para el juicio de constitucionalidad: de un lado, la denominación, organización y sede de las instituciones propias (el ámbito institucional); y de otro, las competencias asumidas dentro del marco de la CE (el ámbito competencial). Respecto del primer ámbito, es claro que la capacidad que la CE reconoce a los estatutos para ordenar la organización y funcionamiento de las cámaras legislativas dentro del marco constitucional tiene efectos en los ciudadanos, determinado con ello la posible existencia de verdaderos derechos subjetivos (así, respecto del sufragio activo y pasivo). Algo parecido cabe sostener respecto de los derechos de participación y acceso a los cargos públicos que se encuentran en determinadas disposiciones estatutarias, en concreto del País Vasco.

Pero el criterio del TC cambia cuando el enjuiciamiento se proyecta sobre el contenido estatutario destinado a la atribución de competencias a favor de las CCAA. En este contexto normativo, el TC sostiene que nada impide que el Estatuto «(...) al atribuir competencias que han de ejercer los poderes públicos autonómicos, les impongan, de modo directo, criterios o directrices para su ejercicio o que lo hagan, de modo indirecto, mediante la formalización de enunciados o declaraciones de derechos a favor de los particulares. Se trata en ambos casos, de mandatos al legislador y restantes poderes públicos autonómicos, imponiéndoles prescripciones que son vinculantes para los mismos con independencia de la veste de que se revistan». Y continúa el TC subrayando que «(...) lo relevante es que dichos mandatos deberán estar conectados con una materia atribuida como competencia por el Estatuto y que, aunque vinculen efectivamente a los poderes públicos de la Comunidad Autónoma, necesitarán para adquirir plena eficacia del ejercicio por el legislador autonómico de la competencia normativa que le es propia, de manera que el principio o derecho enunciado carecerá de justiciabilidad hasta que se concrete, efectivamente, su régimen jurídico, pues sólo entonces se configurarán los consiguientes derechos subjetivos de los ciudadanos (...)».

Por tanto, en el ámbito de la determinación de las competencias «lo dispuesto por el art. 147.2 d) CE, los estatutos de autonomía no pueden establecer por sí mismos derechos subjetivos en sentido estricto, sino directrices, objetivos o mandatos a los poderes públicos autonómicos. Por ello, cualquiera que sea su

literalidad con la que se expresen los estatutos, tales prescripciones estatutarias han de entenderse, en puridad, como mandatos a los poderes públicos autonómicos, que, aunque les vinculen, sólo pueden tener la eficacia antes señalada».

Finalmente, el TC insiste en que «teniendo los derechos constitucionales la condición de tales como consecuencia de su consagración por la Constitución, es claro que los mismos no pueden ser objeto de regulación por los estatutos de autonomía». Y si el legislador estatutario se limita a reproducir el texto constitucional, si bien se trata de una técnica jurídica censurable, lo relevante será el alcance de dicha reproducción.

La conclusión a la que llega el TC de negar que los estatutos de autonomía puedan establecer por sí mismos derechos subjetivos en sentido estricto, sino directrices, objetivos o mandatos a los poderes públicos autonómicos, resulta cuando menos paradójica y probablemente adolece de una cierta incoherencia, en relación con el contenido que interpreta que el estatuto de autonomía pueda llegar a tener. Así, no hay duda que el contenido necesario de artículo 147.2 CE no es un *númerus clausus*, sino que es el mínimo imprescindible al que pueden unirse otros derivados de los mandatos de otros preceptos constitucionales, así como también la regulación de las funciones de los poderes e instituciones autonómicos tanto en su dimensión material como en la organizativa y la que concierne a las relaciones de dichos poderes con el Estado y con los ciudadanos. En este sentido, en cuanto a la determinación de las competencias, hemos constatado que el Tribunal interpreta que el estatuto puede concretar su alcance material y funcional. Reconoce, a su vez, que la igualdad no es uniformidad y que las CCAA, en el marco de sus competencias, pueden incidir normativamente en la posición jurídica del ciudadano ante los poderes públicos, hasta el punto de que en las áreas donde las CCAA disponen de competencias, los ciudadanos puedan tener diferentes derechos en dichas áreas. Siendo ello así, resulta difícil comprender como puede negarse la posibilidad de que un Estatuto pueda incorporar derechos subjetivos, siendo como es que las competencias que el Estatuto determina y que el Tribunal no niega que lo pueda hacer, constituyen una forma de impulso y también de límite al ejercicio del poder en los diversos ámbitos de las políticas públicas que la comunidad autónoma puede llevar a cabo. El impulso y sobre todo el límite a la acción del poder público, es una de las notas características del derecho subjetivo, que lo hace exigible por el ciudadano ante un órgano judicial.

Si como criterio general, la STC 247/2007 acepta que el legislador ordinario de las CCAA pueda regular determinados principios o enunciados que atribuyan verdaderos derechos subjetivos a los correspondientes ciudadanos, también resulta difícil de aceptar la lógica de la distinción que el Tribunal incorpora a su razonamiento, entre los derechos subjetivos relacionados con la organización institucional de las CCAA y los principios (que no derechos subjetivos), vinculados a las competencias. En ambos casos existen mandatos y, a su vez, límites a la acción del legislador. Si el legislador autonómico puede atribuir derechos subjetivos, no hay razón suficiente para que —siempre de acuerdo con las reservas a favor del legislador estatal prevista en los artículos 81.1 y 149.1.1 CE y en el marco de las competencias— el estatuto, que es norma integrante del bloque de la constitucionalidad y de rango superior a la ley autonómica, no lo pueda llegar a hacer.

Formulado de otra manera: no se llega a comprender por qué lo que se admite para el legislador estatutario, no lo pueda enunciar antes, el propio Estatuto. De hecho, con este incoherente criterio interpretativo aportado por el TC la consecuencia no puede ser otra que una degradación normativa del estatuto. Y no parece que el hecho de que el estatuto –que siempre será un complemento de la CE– atribuya la condición de derecho a lo que la CE denomina principio rector, sea un impedimento insuperable. Sobre todo porque, la consecuencia es la misma en el Estado y en la comunidad autónoma: las más de las veces, la mediación del legislador es la que ha de dar contenido sustantivo al derecho y plena exigibilidad jurídica ante la jurisdicción ordinaria.

Por otra parte, parece evidente que una buena parte de esos derechos son derivación de principios rectores de la política social y económica, cuya plena eficacia ante los órganos judiciales pende, parcialmente, del desarrollo legislativo. Pero, justamente por ello, al igual que los principios del Cap. III del Título I de la CE, su contenido ha de informar la legislación positiva, la práctica judicial y la acción de los poderes públicos. Y no hay que olvidar que el contenido de otros estatutos pendientes en la actualidad del juicio de constitucionalidad por el Tribunal, se presenta como un mandato más detallado y concreto que, incluso, el que presenta el citado Cap. III del Título I de la CE. Razón por la cual, el nivel de abstracción normativa en el que un órgano judicial ha de moverse, es menor por lo que, en algunos casos, no cabe excluir *a radice*, que en relación a los principios el juez pueda disponer de parámetros de interpretación sin la perentoria necesidad de remitirse siempre a lo que diga el futuro legislador. Así lo es porque lo establece el artículo 53.3 CE respecto de los principios rectores previstos en la CE, y así lo ha de ser respecto de sus homólogos estatutarios.

En conclusión, si la Sentencia reconoce el contenido diverso de la reserva de estatuto, si no discute –lógicamente– que la diversidad normativa es una lógica consecuencia del principio de autonomía política, si no niega que el Estatuto pueda llevar a cabo una concreción material y funcional de las competencias, si tampoco niega que dicho principio comporta la facultad de desarrollar políticas públicas propias y, si a la postre, el legislador autonómico puede generar por ley derechos subjetivos, etc., no se acerca a comprender del todo, por qué no lo pueda hacer el estatuto, que es una norma jerárquicamente superior.

F) *El derecho al abastecimiento de agua en el Estatuto de la Comunidad Valenciana, conforme a las prescripciones del bloque de la constitucionalidad*

Y finalmente, el TC aborda el objeto del recurso que, no obstante, no deja de ser una cuestión colateral a la STC 247/2007.

El artículo 17.1 del EACV regula «el derecho de los valencianos y valencianas a disponer del abastecimiento suficiente de agua de calidad»; con esta finalidad, establece también el «derecho de redistribución de los sobrantes de aguas de cuencas excedentarias atendiendo a criterios de sostenibilidad de acuerdo con la Constitución y la legislación estatal» y el «derecho a gozar de una cantidad de agua de calidad, suficiente y segura» (...) «de acuerdo con la ley».

Con base a los argumentos expuestos anteriormente, lo primero que destaca el TC es que el art. 17 EACV no enuncia un derecho ya regulado en la CE. Por

tanto, establecido en el Estatuto no goza de la triple condición que a los derechos reconoce: regulación reservada a la ley; respeto a su contenido esencial y vinculación a todos los poderes públicos.

Se trata de un derecho estatutario no exigible de modo directo e inmediato en vía jurisdiccional, pues sólo lo podrá ser, según prevé el texto estatutario una vez que los instrumenten las instituciones autonómicas y, siempre de acuerdo con la legislación estatal. Se trata, en este sentido, un contenido legítimo del contenido del Estatuto que no infringe el artículo 147 CE.

Tampoco contradice el art. 139.1 CE, en la medida que presenta la conexión necesaria con las competencias autonómicas en la materia. Ni tampoco colisiona con los principios rectores de la CE (relativos al medio ambiente y la utilización racional de los recursos naturales art. 45).

El artículo 17.1 del EACV no condiciona la función legislativa del Estado, que podrá ejercerla sin condicionamiento alguno. Por tanto, el precepto en sí, constituye un objetivo marcado a los poderes públicos valencianos.

No queda afectado tampoco el artículo 138.2 CE, puesto que del mismo no se desprende que haya de producirse ningún privilegio económico y social para la Comunidad Valenciana, sobre todo en la medida en que el contenido del precepto atiende a que se habrán de tener en cuenta para la modulación del derecho los «criterios de sostenibilidad», lo cual se acomoda al principio constitucional de solidaridad.

Por otra parte, el art. 10.2 CE no ampara un derecho al agua alegado por la Comunidad Autónoma de Aragón, fruto de eventuales acuerdos o tratados internacionales firmados por España. Pues, aún admitiendo que se trate de un derecho emergente de tercera generación, es claro que su incipiente gestación se refleja en instrumentos internacionales que no requieren manifestación expresa de la voluntad de los Estados. A parte de no olvidar que, de acuerdo con la jurisprudencia del TC, los tratados internacionales no constituyen canon de constitucionalidad de los derechos, sino elementos de interpretación.

Tampoco hay afectación a la regulación constitucional del dominio público (art. 132.2 CE), respecto de lo cual no hay que olvidar que no es una norma de distribución de competencias. Ni vulnera las competencias del Estado en materia de aguas (art. 149.1.22 CE), en la medida que pueda deducirse de su contenido una obligación de realizar algún tipo trasvase de aguas sobrantes. El TC señala que, de las previsiones del precepto estatutario se derivan obligaciones meramente hipotéticas, por estar sometidas al cumplimiento de una condición determinada por la remisión a la legislación estatal.

G) *El diálogo en el seno del Tribunal: los votos particulares*

La indiscutible proyección de futuro que esta sentencia ha de tener respecto de otras reformas estatutarias y la relevancia de los criterios expuestos por la mayoría de magistrados, se pone de manifiesto en las respuestas discrepantes dadas por aquellos que quedaron en minoría, en las que se subrayan los puntos de discrepancia respecto de los diversos temas concernientes al contenido del estatuto de una comunidad autónoma, como norma institucional básica.

a) *Voto del magistrado Rodríguez Arribas*

Para el citado magistrado, una vez que reprocha la falta de claridad en la sentencia y de sembrar confusión conceptual en cuestiones referidas a competencias y derechos subjetivos, se pronuncia en sentido negativo acerca de lo que califica como la cuestión nuclear del tema objeto de enjuiciamiento: si en los estatutos de autonomía caben declaraciones de derechos y, en su caso, derecho subjetivos. El argumento para fijar su posición se basa en primer lugar, en que han de ser las constituciones de los Estados las que en su parte dogmática han de preverlas, mientras que los estatutos, en su condición de norma institucional básica, se han de limitar a sentar las bases de las instituciones autonómicas, así como de las competencias que asume, sin que declaraciones de derechos y principios quepan, pues son un contenido propio de una constitución. En segundo lugar, si el Estatuto viene a declarar los mismos derechos que se establecen en la CE, las declaraciones resultan inútiles y superfluas. Pero a renglón seguido, precisa que si contienen derechos diferentes a los que la CE proclama se producirá una vulneración del art. 139.1 CE.

La única excepción a la interdicción de establecer derechos subjetivos en los estatutos se refiere a las previsiones estatutarias en materia de lenguas oficiales y el derecho de sufragio en relación a la regulación de las propias instituciones.

b) *Voto del magistrado Conde Martín de Hijas*

La discrepancia que muestra este magistrado con la posición de la mayoría se centra en los siguientes puntos:

1) La difusa distinción que, a su parecer, se establece entre validez y eficacia de los estatutos, cuando, en su caso, puedan entrar en colisión con leyes orgánicas.

De acuerdo con la Sentencia, si un estatuto invade el ámbito material reservado por la CE a una ley orgánica, ésta circunstancia no puede afectar a la validez del estatuto sino sólo a su eficacia. Pero una afirmación de este tenor requiere, según el magistrado, una mayor precisión que permita explicar como la norma estatutaria invasora del ámbito reservado a la ley orgánica pueda ser válida y, por tanto, no ser expulsada del ordenamiento jurídico, y simultáneamente sea eficaz.

A juicio del magistrado, cuando la CE reserva a una concreta ley orgánica la regulación de una materia y un estatuto regula materias reservadas a la ley orgánica, el Estatuto vulnera la CE y esta vulneración sólo puede tener como consecuencia jurídica la invalidez de la norma estatutaria invasora. En este sentido, la conclusión a la que llega la mayoría no puede fundarse en la especial rigidez de los estatutos, porque no se está debatiendo la modificación de un Estatuto por una ley orgánica, sino la posible invasión de la reserva material de ley orgánica.

La posición del magistrado es, en principio, del todo lógica, salvo en un punto esencial que no tiene a bien abordar, cual es la determinación del ámbito material reservado a la ley orgánica, puesto que no puede olvidarse que el contenido de ésta no es de libre disponibilidad por el legislador estatal. Un aspecto éste, de decisiva relevancia y que para el magistrado disidente parece no plantearse en ningún caso.

2) La interpretación del alcance del art. 139.1. CE, en cuanto límite posible al contenido de los estatutos.

Considera que el tratamiento que se hace en la Sentencia del principio de igualdad del art. 139.1 es erróneo. No comparte la intrascendencia que se le atribuye como límite del contenido posible de los estatutos de autonomía. Su argumentación parte de reconocer que los estatutos son normas del Estado, que es quien los aprueba. Por lo tanto, debe analizarse si ello es compatible con la exigencia del art. 139.1 CE que el Estado haga declaraciones de derechos no referibles a la totalidad de sus ciudadanos, sino sólo a los residentes en el territorio de una Comunidad Autónoma. En su opinión, el art. 139.1 CE no permite esta posibilidad.

En este punto, el argumento que expone el magistrado disidente insiste acerca del alcance del principio de unidad, pero parece hacer absoluta abstracción del que deba tener el principio de autonomía y su lógica consecuencia: la diversidad normativa, ciertamente, en el marco de una unidad que no es sinónimo de uniformidad. Tampoco parece ser de su atención que los catálogos de derechos son a su vez un límite a la acción de los poderes públicos, tanto del Estado como también de las CCAA.

3) La teoría sobre las declaraciones de derechos en los estatutos, viene a ser una consecuencia de la limitada virtualidad atribuida al art. 139.1 CE.

El magistrado no niega la posibilidad de que los estatutos puedan incluir en supuestos concretos derechos subjetivos. Pero considera inaceptable lo que establece la Sentencia, esto es: salvar de modo apriorístico la constitucionalidad de declaraciones de derechos de los ciudadanos residentes en el territorio de la Comunidad Autónoma, si tales declaraciones pueden ponerse en conexión con las competencias atribuidas en el Estatuto. Si bien comparte el contenido la definición propuesta por la mayoría, acerca del contenido constitucionalmente legítimo de los estatutos, considera que de acuerdo con esta definición los estatutos no puede incluir declaraciones de derechos. Su conexión con las competencias lo es con un determinado contenido del Estatuto pero no con una previsión constitucional. Por tanto, dichas declaraciones son inconstitucionales por vulneración, tanto de los límites formales del art. 147.2 CE, como del 139.1 CE.

Cabe preguntarse, no obstante, si se admiten supuestos en los que los estatutos pueden contener derechos, por qué razón se niegan en aquellos otros en los que, en función de las competencias asumidas, el Estatuto –sin alterar las previsiones constitucionales del Título I CE– establece unos límites a su ejercicio o propone un impulso a la acción de los poderes públicos de la Comunidad Autónoma.

4) La interpretación que la mayoría hace del art. 147.1 EACV es inconsistente.

Considera que lo que está haciendo el Estatuto en este punto es declarar un derecho al agua, que no está vinculado a ninguna competencia. Aunque a través de la remisión a la CE y a la legislación estatal se fijan los límites a su contenido, ello no es suficiente para negar que se esté reconociendo un derecho. Por otra parte –añade– aunque su justiciabilidad directa pueda ser imprecisa, no puede negarse apriorísticamente que la misma pueda existir. En cuanto derecho es inconstitucional por vulneración tanto del art. 147.2 CE, como del 139.1 CE. Y en la medida

que el derecho al agua se refiere también a «aguas sobrantes de cuencas excedentarias», debe entenderse referida a las cuencas situadas en otras CCAA, de modo que excede del ámbito territorial en el que debe operar un Estatuto.

c) *Voto del magistrado Delgado Barrio*

Su desacuerdo se centra en la determinación del contenido constitucionalmente legítimo de los estatutos de autonomía. En relación a la inclusión de los derechos, parte del principio de reconocer que el Estatuto tiene un contenido necesario (art. 147.1 CE) y un contenido adicional sobre la base de otros preceptos constitucionales. Fuera de estos supuestos, como norma paccionada, sólo debería incluir aquellas materias que corresponden a la «competencia conjunta» del Estado y las CA.

El Estatuto se aprueba a través de ley orgánica. La jurisprudencia constitucional ha establecido la necesidad de interpretar restrictivamente las materias reservadas a la ley orgánica, teniendo en cuenta el impacto que sobre el principio democrático tiene la rigidez de este tipo de normas.

No obstante, este magistrado reconoce que el Estatuto podrá incluir derechos cuando así se derive de la directa previsión constitucional o su reconocimiento sea complemento adecuado de la regulación estatutaria (en relación a la lengua y al derecho de sufragio). Pero, hay que tener en cuenta el alcance del art. 139.1 CE, del que se deriva un criterio claramente restrictivo respecto de la viabilidad de Establecimiento de derechos subjetivos en los estatutos. En este sentido, puesto que el artículo 139.1.CE proclama la igualdad de derechos y el Estatuto es o comporta desigualdad –art. 138.2 CE–, ello viene a significar que la norma institucional básica no es el cauce adecuado para la proclamación de derechos.

Por lo que concierne al art. 17.1 EAPV objeto del recurso, si reconociera un derecho subjetivo debería reconocerse inconstitucional. Sin embargo, como el citado art. 17.1 no tiene fuerza vinculante sino que es una mera remisión normativa, no sería inconstitucional. Por esta razón, debería haberse pronunciado un fallo interpretativo que evidenciara que este precepto carece de virtualidad jurídica.

d) *Voto del magistrado García-Calvo y Montiel*

Este magistrado sostiene que los estatutos no son una norma paccionada; en su procedimiento de aprobación no existe pacto ninguno entre dos voluntades, sino indiscutible manifestación de la voluntad de las Cortes Generales. Estas –afirma– no pactan con nadie cuando aprueban un Estatuto de Autonomía.

No obstante, también reconoce que los estatutos pueden reconocer derechos en el ámbito lingüístico y del derecho de sufragio.

Finalmente, en relación a la posición de la mayoría de considerar que en realidad los derechos incluidos en el Estatuto son mandatos u orientaciones dirigidas al legislador, el Tribunal se ha convertido en legislador positivo sustituyendo la voluntad del legislador estatutario.

e) *Voto del magistrado Rodríguez Zapata*

Su profundo desacuerdo con la posición de la mayoría se sintetiza en los siguientes aspectos: discrepa de la relevancia que se atribuye al principio dispo-

sitivo, que tuvo su importancia en el pasado pero ahora ha perdido su vigencia; considera que la capacidad de interpretación de la Constitución que se reconoce en la sentencia supone un cambio jurisprudencial, un auténtico «*overruling*» respecto de lo que se afirmó con motivo de la sentencia de la LOAPA. En relación al contenido de los estatutos difiere de la posición de la mayoría a la que imputa ser ambigua e imprecisa; asimismo, considera que la mayoría se inclina a favor de una posición jerárquica del Estatuto en el sistema de fuentes frente a lo que considera una posición basada en una separación funcional o de competencia; discrepa, a su vez, de la interpretación del art. 139.1 CE, en relación a la posible inclusión de tablas de derechos de estatutos y advierte que admitir que los estatutos puedan regular derechos implica el surgimiento de antinomias irresolubles en el sistema de fuentes y, al respecto, sugiere la utilización de la cláusula de prevalencia del art. 149.3 CE.

Discrepa también de que el Gobierno de Aragón dispusiese de legitimación activa para recurrir, puesto que disiente también de la errónea jurisprudencia constitucional que junto a una difusa interpretación de la doctrina de los puntos de conexión, atribuye a las CCAA una función garante del interés puramente objetivo en la depuración del ordenamiento jurídico. Y, finalmente, en relación al artículo 17.1 EAPV, relativo al derecho al agua de calidad, queda reducido a obligaciones hipotéticas sometidas a una *conditio iuris*, que no limita en modo alguno la libertad de configuración del legislador estatal.

Una cuestión colateral: sobre los límites del presupuesto de hecho habilitante en el decreto-ley

La STC 68/2007 por las que el TC estima los recursos de inconstitucionalidad –entre ellos, el presentado por Andalucía– contra 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, pone de relieve no sólo el aspecto procesal de avalar una vez más un alcance más amplio de la legitimación activa de las CCAA para impugnar normas estatales, a favor de implicarlas en su participación objetiva en la labor de depuración del ordenamiento jurídico, sino también la de declarar la inconstitucionalidad de las normas por ausencia del presupuestos de hecho habilitante, en una materia que también afecta a la hacienda de las CCAA.

El decreto-ley ha sido hasta ahora una práctica gubernamental que ha abundado sin distinción de signo político desde la entrada en vigor de la Constitución. El Tribunal argumenta que el Real Decreto-ley 5/2002 no respondió a una situación de extraordinaria y urgente necesidad. Entre otras modificaciones que incorporaba la norma estatal, se encontraba la supresión de los llamados salarios de tramitación en los procedimientos de despido: esto es, los ingresos correspondientes al período empleado por la autoridad judicial en decidir si el despido es o no procedente.

Según la Sentencia, la reforma laboral del seguro de paro de 2002 no respetaba lo que preceptúa la Constitución: que la asunción excepcional de la potestad legislativa por el Gobierno responda a razones de urgencia contrastada. Así, el Tribunal concluye que el Gobierno de turno no aportó ninguna justificación que

permitiese apreciar la existencia de la citada situación habilitante requerida por el artículo 86.1 de la Constitución, puesto que para razonar la urgencia de la reforma laboral, sólo aportó argumentos marcadamente teóricos, vagos y abstractos. En consecuencia, la falta de una defensa más sólida sobre la razón de ser del Decreto-ley 5/2002, demuestra que el Gobierno se excedió en sus atribuciones. A este respecto, hay que subrayar que si bien el decreto-ley no es una norma que se circunscriba a situaciones de fuerza mayor o de emergencia, tampoco hay duda que para su correcta aplicación es preciso que la situación de hecho sea excepcional, grave, relevante e imprevisible. Como la reforma laboral no respondía a estos requisitos, el resultado fue, casi cinco años después, una sentencia de inconstitucionalidad.

El tema tiene especial relevancia para la calidad del Estado de derecho, que viene bien subrayar habida cuenta de los excesos cometidos desde el Gobierno central en la reciente historia constitucional. Excesos respecto de los cuales es preciso alertar a las CCAA que en sus nuevos estatutos legítimamente han incorporado esta nueva fuente normativa. Puesto que el abuso de la legislación de urgencia es siempre un déficit, e incluso puede generar riesgos para el adecuado funcionamiento del sistema constitucional. Como advertía Kelsen, «el control de las ordenanzas de necesidad resulta tanto más importante desde el momento en que en este campo cualquier violación de la Constitución significa un atentado a la frontera entre las respectivas esferas competenciales del Gobierno y del Parlamento». Por ello, es importante que la jurisdicción constitucional, que es la única que puede hacerlo con especial carácter decisorio, fiscalice los límites constitucionales al ejercicio de la legislación de urgencia. Pues lo que está en juego es la propia división de poderes, porque el Gobierno no puede arrogarse cuando y como quiera funciones que corresponden al Parlamento. Y eso es lo que ocurre cuando, como es el caso de la reforma laboral citada, el Ejecutivo no justificó razonablemente la situación de extraordinaria y urgente necesidad.

Claro que se podrá argüir que tras los cinco años transcurridos, la resolución del Tribunal es inocua a efectos prácticos. Porque se ha pronunciado sobre derecho histórico, es decir sobre una norma que fue derogada meses después de la tramitación del Decreto-ley 5/2002 como Ley, y ésta última redujo el alcance de algunas medidas e, incluso, suprimió las más controvertidas sobre el despido. Y además, las más duras sólo estuvieron vigentes medio año. Sin embargo, hay razones suficientes para no llegar a esta conclusión. Y ello, porque el Tribunal ha decidido entrar a valorar las razones de la urgencia expuestas por el Gobierno, un ámbito de decisión discrecional respecto del cual la jurisprudencia constitucional, desde la Sentencia 111/1983, siempre ha mostrado no ya deferencia sino una extrema tolerancia. Es verdad, sin embargo, que la valoración se lleva a cabo a toro pasado, pero no de deja de tener interés desde una perspectiva de futuro, que el Tribunal –como siempre ha sostenido pero ha practicado muy poco– se fije para valorar las razones de las urgencias gubernamentales, en la memoria contenida en el expediente de elaboración del Decreto-ley, en el preámbulo que lo justifica y en los debates parlamentarios de su convalidación por el Congreso. Sin duda, aquí se pueden encontrar datos objetivos que permitan calibrar la bondad constitucional de la decisión del Gobierno o si éste quiere dar una cosa por otra.

TRAMITACIÓN DE CONFLICTOS DE COMPETENCIA ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*Marc Carrillo
Ramón Riu*

En el tercer y último año efectivo de la VIII Legislatura de las Cortes Generales, antes de las elecciones anunciadas para el 9 de marzo de 2008, la conflictividad entre el Estado y las Comunidades Autónomas (CCAA) se ha producido en un nuevo contexto institucional derivado de las reformas estatutarias llevadas a cabo en el año anterior. En este marco cabe destacar, por un lado, las controversias suscitadas por los nuevos textos estatutarios (Cataluña y la Comunidad Valenciana el año pasado, y Andalucía y Aragón en éste) frente a las competencias de otras CCAA, como ha sido el caso de los recursos presentados por Extremadura contra la reforma del Estatuto de Andalucía y, asimismo, el presentado por La Rioja contra la reforma del Estatuto de Aragón. Y por otro, los primeros efectos del despliegue del Estatuto de Cataluña, que han generado una nueva serie de nuevos conflictos de competencia que mantienen a esta Comunidad Autónoma en el primer lugar del *ranking* del contencioso competencial con el Estado. Una primera posición que, con escasas excepciones, ha ostentado desde el inicio de la configuración del Estado de las Autonomías.

A reserva de lo que depare la pendiente Sentencia del Tribunal Constitucional sobre el nuevo Estatuto catalán de 2006, en especial, en todo lo que concierne a la nueva formulación funcional y material de sus competencias, cabe plantearse ahora, siquiera provisionalmente, si la interpretación del Estatuto de 2006 llevada a cabo por las recientes leyes y reglamentos estatales se corresponde con el nuevo marco establecido por el bloque de la constitucionalidad, donde como es obvio uno de sus pilares ha variado, o si todavía es tributaria del bloque anterior a la reforma estatutaria.

El número de nuevos conflictos que con carácter general se han registrado en 2007 ha sido de 32, once menos que en 2006. De todos ellos, 12 han sido planteados por los órganos centrales del Estado (este año, las Cortes Generales, el Gobierno, además de las habituales cuestiones de inconstitucionalidad promovidas por el Poder Judicial) y 21 por las CCAA.

Los desistimientos han experimentado un notorio descenso en la línea ya manifestada el año pasado (que fueron 17 frente a los 51 de 2005). En efecto, en 2007 se han producido específicamente 8, a los que hay que añadir otros 5 supuestos distintos en los que la extinción del conflicto se ha producido por desaparición sobrevenida del objeto.

Por su parte, los incidentes de suspensión previstos en relación con las previsiones del artículo 161.2 CE han sido solamente 2, también en la línea descendiente de los últimos años (4 el año pasado y 3 en 2005).

En esta sección del *Informe* acerca de 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 el contencioso competencial. Así, 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, a los que hay que añadir las cuestiones de inconstitucionalidad habitualmente presentadas por los órganos judiciales siempre que su objeto verse sobre problemas de orden competencial, aunque no supongan *strictu sensu* un conflicto competencial. También se incorporan los supuestos que se produzcan en defensa de la autonomía local, ya sean frente a leyes estatales o respecto de leyes autonómicas. Este año no se ha registrado ninguno. Además, se analizan los Autos mediante los cuales el Tribunal Constitucional resuelve sobre circunstancias procesales de relevancia competencial relativas al desistimiento entre las partes y la extinción del conflicto por desaparición sobrevenida del objeto. Y finalmente, se tratan los supuestos en los que el Tribunal Constitucional resuelve acerca del incidente procesal relativo a la vigencia de la medida de suspensión de la disposición autonómica impugnada, cuando a ésta se adjunta la 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 leyes que han sido objeto de los nuevos conflictos a través del procedimiento del recurso de inconstitucionalidad planteado por el Estado o por las CCAA han sido las siguientes: por parte de la Presidencia del Gobierno, la Ley de la Comunidad Valenciana 1/2006, de 19 de abril, del sector audiovisual; la Ley de Galicia 2/2006, de 14 de junio, de derecho civil de Galicia; la Ley 1/2007, de 12 de enero, de fundaciones de la Comunidad Autónoma de la Rioja; la Ley del Parlamento de les Illes Balears 25/2006, de 26 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas y la Ley de la Comunidad de Madrid 3/2007, de 26 de julio, de medidas urgentes de modernización del Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid.

Por su parte, el Congreso de los Diputados ha recurrido: por iniciativa de diversos diputados del Grupo Parlamentario Socialista, la Ley de Castilla y León 6/2007, de 28 de marzo, de aprobación del proyecto Regional «Ciudad del Medio Ambiente»; y a iniciativa de diputados del Grupo Parlamentario del Partido Popular, la Ley 8/2007, de 28 de mayo de Suelo y la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, de reforma de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre del Tribunal Constitucional.

Las CCAA han recurrido las siguientes leyes de las Cortes Generales: Cataluña, lo ha hecho respecto de la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre acceso a las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales; Navarra, tanto su Gobierno como el Parlamento Foral, han recurrido la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de autonomía personal y atención a personas en situación de dependencia; Extremadura ha recurrido la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía; La Rioja, lo ha

hecho contra la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón y la Ley 8/2007, de 28 de mayo de Suelo; Canarias ha hecho lo propio con respecto a esta Ley 8/2007. Y, finalmente, Madrid ha recurrido también la citada Ley de Suelo y la Ley 12/2007, de 2 de julio, por la que se modifica la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de Hidrocarburos.

En lo que concierne a los conflictos positivos de competencia, el único que ha planteado el Gobierno del Estado ha sido contra el Acuerdo de 21 de marzo de 2007, del Director territorial de Territorio y Vivienda de la Comunidad Valenciana, por el que se ratifica la Orden de suspensión cautelar de las obras correspondientes al proyecto «Planta desaladora para garantizar los regadíos del Tránsito Tajo-Segura» .

Por el contrario, las CCAA –en especial Cataluña– sí han hecho este año un mayor uso de este procedimiento constitucional. Esta Comunidad Autónoma ha planteado conflictos en relación a las disposiciones del Estado que ya tienen mucho que ver con el desarrollo de competencias establecidas en el nuevo Estatuto de 2006, en especial en materia de enseñanza. Las disposiciones impugnadas han sido las siguientes: Real Decreto 1513/2006, de 7 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas de la Educación Primaria; el Real Decreto 1631/2006, de 29 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a la Educación Secundaria Obligatoria; el Real Decreto 1538/ 2006, de 15 de diciembre, por el que se establece la ordenación general de formación profesional del sistema educativo y la Comunidad de Madrid ha planteado conflicto contra 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. También destaca el planteado por Cataluña contra el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de información profesional para el empleo. Por su parte, la Comunidad Valenciana, Castilla y León y Galicia también han promovido conflicto de competencias también frente al citado Real Decreto 395/2007. Por su parte, Galicia también ha planteado conflicto frente a: la Orden TAS/105/1051/2007, de 18 de abril, por la que se establecen las bases reguladoras y se convoca la concesión de subvenciones para la realización de programas de cooperación y voluntarios sociales con cargo a la asignación tributaria del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y en relación al Real Decreto 1028/2007, de 20 de julio, por el que se establece el procedimiento administrativo para la tramitación de las solicitudes de autorización de instalaciones de generación eléctrica en el mar territorial.

Este año, el uso del procedimiento de la cuestión de inconstitucionalidad cuyo contenido exprese también una controversia competencial ha sido notoriamente inferior al producido en años pasados. Las tres que fueron planteadas lo han sido en relación a leyes de las CCAA de cuya validez depende el fallo, aunque en un caso la cuestión promovida incluyó no solo preceptos de la ley autonómica sino también otros relacionados contenidos en una ley estatal. Las leyes fueron las siguientes: la Ley de las Cortes de Aragón 7/1999, de 9 de abril, de administración local de Aragón y a su vez, la Ley de las Cortes Generales 33/ 2003, de 3 de noviembre, de patrimonio de las Administraciones Públicas; la Ley

Foral 12/2000, de 16 de noviembre, de atención farmacéutica y la Ley 15/2002, de 27 de diciembre, del principado de Asturias, de medidas presupuestarias, administrativas y fiscales.

Con carácter general, en la conflictividad competencial de nueva factura registrada este año se reitera la tónica contrastada de cada año, por la que ya es habitual que las controversias competenciales sean dirigidas frente a instituciones donde no gobierna la misma fuerza política que la promueve. Y en sentido inverso, no es costumbre que se registren conflictos cuando existe una coincidencia entre las fuerzas políticas que disponen de capacidad de decisión en las instituciones legitimadas para promover controversias ante el TC. Esta regla no escrita se produce, por supuesto, sin perjuicio de la buena y coherente construcción jurídica de la fundamentación que en general –que no siempre– pueda acompañar a los respectivos recursos de inconstitucionalidad y conflictos positivos de competencia promovidos ante el TC.

Una buena prueba de esta constante regla general es que entre las nuevas controversias suscitadas este año que lo han sido a iniciativa del Gobierno del Estado, ya sea por la vía –este año, casi mayoritaria– del recurso de inconstitucionalidad o del conflicto positivo de competencias, lo cierto es que han sido dirigidas contra disposiciones de CCAA en las que no gobierna el partido –el PSOE– que sostiene al Gobierno central en las Cortes Generales. Es decir, contra la Comunidad Valenciana, las Islas Baleares (antes que dicha Comunidad Autónoma volviese a disponer de un ejecutivo de mayoría socialista), La Rioja y Madrid. En este capítulo, la excepción –relativa– la ofrece Galicia, donde el ejecutivo es de mayoría socialista presidido por Pérez Touriño, pero con el apoyo del grupo nacionalista del BNG.

A la inversa, es decir cuando han sido las CCAA quienes han iniciado el pleito con el Estado, el alineamiento político tradicionalmente contrastado, este año no se ha producido de forma tan ineludible. Así, si bien la regla tradicional se cumple en los casos de la nueva conflictividad suscitada a iniciativa de las CCAA de Canarias, Castilla y León, Comunidad Valenciana, La Rioja, Navarra y Madrid, deja de hacerlo en casos especialmente significativos, entre los que destaca sobre todos ellos el de Cataluña, cuyo ejecutivo tripartito (PSC, ERC e IC) presidido por el socialista José Montilla ha sido –como se señalaba con anterioridad– el que en mayor número de ocasiones ha acudido al Tribunal Constitucional en discrepancia con el contenido competencial de, nada menos que seis disposiciones aprobadas, especialmente, por el Gobierno central y en un caso por las Cortes Generales.

Por su parte, la jurisdicción ordinaria sigue plateando al Tribunal Constitucional cuestiones de inconstitucionalidad en procesos judiciales en los que, en el marco del juicio de legalidad que corresponde hacer a la jurisdicción ordinaria, previamente se suscitan también problemas relativos a la delimitación de competencias. Esta conflictividad que de modo indirecto es promovida por los jueces y tribunales ordinarios, es ya una constante en la historia de las controversias competenciales del Estado de las autonomías. Y de alguna manera, pone de manifiesto la participación complementaria de juzgados y tribunales en el juicio de constitucionalidad sobre el orden constitucional de competencias que, sin duda, tam-

bién se suscitan en la jurisdicción ordinaria a través del procedimiento constitucional de la cuestión. No obstante, en este año el número de cuestiones se ha reducido y las planteadas lo han sido únicamente desde órganos judiciales adscritos a la jurisdicción contencioso-administrativa: concretamente, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en dos ocasiones y el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de Huesca.

Las materias competenciales sobre las que principalmente ha recaído la conflictividad en 2007 la nueva conflictividad, han sido las referidas a los ámbitos materiales referidos a aguas (en especial, en los recursos de inconstitucionalidad presentados por Extremadura y la Rioja, contra las reformas de los estatutos de Andalucía y Aragón respectivamente; educación (los conflictos planteados por Cataluña, a los que se ha hecho referencia con anterioridad), formación profesional y legislación laboral (donde resalta el protagonismo del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de información profesional para el empleo); servicios sociales (en relación a la muy destacada Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de autonomía personal y atención a personas en situación de dependencia); el urbanismo (con motivo de una nueva legislación sobre el suelo plasmada en Ley 8/2007, de 28 de mayo de Suelo). En menor grado, también cabe destacar los conflictos surgidos en materias especialmente significativas, como la investigación sanitaria (relativos a las células madre), administración de justicia, energía y medio ambiente, medios de comunicación o profesiones tituladas, entre otras.

Los procedimientos constitucionales que han canalizado las controversias competenciales surgidas *ex novo* este año, han vuelto a atribuir un mayor protagonismo al recurso de inconstitucionalidad (20) sobre el conflicto de competencias (13) y por tanto a la ley como objeto de la controversia. Y en el marco del sistema normativo, la ley estatal (en 11 ocasiones) ha sido objeto de mayor impugnación que la autonómica (en 6 ocasiones).

Por lo que concierne a los conflictos de competencia, el predominio de los planteados por las CCAA (12) sobre los presentados por el Gobierno central (1) es casi absoluto. En ellos destacan los referidos a la materia educación, los presentados por Cataluña; aguas (Comunidad Valenciana); investigación de células madre (Madrid); administración justicia y lenguas oficiales (Cataluña), formación profesional y legislación laboral (Cataluña, Madrid, Comunidad Valenciana, Castilla y León y Galicia)

En cuanto a la litigiosidad protagonizada por las diversas CCAA, Cataluña se mantiene un año más en el primer puesto (con 6 contenciosos) –expresada a través del recurso de inconstitucionalidad y el conflicto de competencias ante el Tribunal Constitucional–, seguida por Madrid (4) y a más distancia por Galicia (3), La Rioja y Navarra (2) y Canarias, Castilla y León, Comunidad Valenciana y Extremadura (todas ellas, con 1).

Los autos de desistimiento de la posición mantenida en los recursos y conflictos han registrado la cifra de 8 (a parte de 6 supuestos de extinción del conflicto por desaparición sobrevenida del objeto), un número que va reduciéndose aunque sigue en la línea iniciada a partir de 2004 (no se olvide que en 2002 sólo se

registraron 8 y ninguno en 2003), si bien ya está por debajo de los 51 registrados el año 2005 y los 17 del año pasado. Como ya es habitual de los últimos años, tampoco en 2007 se ha producido ningún allanamiento de posiciones jurídicas en los procesos conflictuales.

Con alguna reducida excepción, en los autos de desistimiento se vuelve a poner 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 repite la lógica de comportamiento institucional fundado en la coincidencia de fuerzas políticas. Así, los desistimientos se han producido entre un Gobierno del Estado y la Junta de Andalucía, también con gobierno del PSOE. Un supuesto relativamente similar es el caso que ofrece el caso de Cataluña, con gobierno de coalición presidido por el PSC, en relación a la Ley catalana 1/2003, de 19 de febrero, de Universidades. La excepción *strictu sensu* la ofrece el País Vasco, en relación con el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 3/2004, de 25 de febrero, del Sistema Universitario Vasco y el conflicto planteado por el Estado contra las Resoluciones 8301/05 y 8302/05, del Director de Servicios del Departamento de Transportes y Obras Públicas del Gobierno Vasco, por la que se anuncian concursos para la adjudicación de 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 Guipúzcoa.

Además de estos supuestos, las leyes estatales que han sido objeto de desistimiento por parte de Andalucía son la *Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de calidad de la educación*; la *Ley 18/2003, de 29 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas*; la *Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes y la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de medidas de reforma del Sistema Financiero*. Así como también, la Junta desistió en el conflicto planteado contra la *Orden APA/20/2003, de 20 de enero, por la que se regula el ejercicio de la actividad pesquera con arte de almadraba y la concesión de licencias*. Y a la inversa, el Estado ha desistido de sus pretensiones respecto de la *Ley del Parlamento de Andalucía 18/2003, de 29 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales*.

La extinción del conflicto por desaparición sobrevenida del objeto lo ha sido en relación a las siguientes disposiciones: la Ley de las Cortes de Castilla La-Mancha 2/1998, de 4 de junio, sobre ordenación del territorio y de la actividad urbanística; la Ley Orgánica 20/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial y del Código Penal; la Ley del Parlamento vasco 9/1989, de 17 de noviembre, de valoración del suelo; la Ley del Parlamento de las Illes Balears 9/2000, de 27 de octubre, de modificación de la Ley 12/1999, de medidas tributarias, administrativas y de función pública y económicas; el Real Decreto 326/2002, de 5 de abril, sobre régimen de nombramiento de los miembros sustitutos del Ministerio Fiscal y la Orden JUS/821/2002, de 9 de abril, por la que se convocan plazas de abogados fiscales sustitutos correspondientes al año judicial 2002-2003, y la Orden del Ministerio de Economía, por la que se autoriza la modificación de los Estatutos y el Reglamento del procedimiento para la designación e los órganos de gobierno de la Entidad Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Córdoba.

En lo que concierne a la invocación de la medida cautelar contemplada en el artículo 161.2 CE, en las 6 actuaciones conflictuales del Ejecutivo (5 Recursos de Inconstitucionalidad planteados por el presidente del Gobierno y 1 conflicto positivo de competencia promovido 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, lo que vuelve a constatar los efectos de esta asimetría procesal entre la ley autonómica y la estatal.

Finalmente, por lo que se refiere a las decisiones jurisdiccionales del Tribunal Constitucional relativas a este incidente procesal durante el año 2007, y al igual que ocurrió el año pasado (4), se registran pocos supuestos. Este año sólo ha sido dos, y en sentido opuesto: una primera, con respecto al recurso de inconstitucionalidad contra determinados preceptos de la Ley de la Comunitat Valenciana 1/2006, de 19 de abril, del sector del audiovisual, el Tribunal ha decidido levantar la suspensión de los preceptos impugnados. Por el contrario, el mantenimiento de la suspensión se ha decidido en la otra, referida al Acuerdo de 21 de marzo de 2007, del Director Territorial de Territorio y Vivienda de la Comunitat Valenciana, por el que se ratifica la orden de suspensión cautelar de las obras correspondientes al proyecto «Planta desaladora para garantizar los regadíos del trasvase Tajo-Segura»

NUEVOS CONFLICTOS (en general)	32
DESISTIMIENTOS/ALLANAMIENTOS	13
Desistimientos	8
En conflicto iniciado por:	
<i>Estado</i>	4
CCAA	4
Andalucía	4
Extinción por desaparición sobrevenida del objeto	6
<i>En conflicto iniciado por el Estado</i>	0
<i>En conflicto iniciado por las CCAA</i>	3
<i>A través de cuestión de inconstitucionalidad</i>	2
<i>A través del procedimiento en defensa de la autonomía local</i>	1
INCIDENTES DE SUSPENSIÓN	2
Se levanta la suspensión	1
Se mantiene la suspensión	1
PROCEDIMIENTOS CONSTITUCIONALES DE LOS NUEVOS CONFLICTOS	
Recursos de inconstitucionalidad	20
Planteados por el presidente del Gobierno	5
Planteados por las Cortes Generales	3
Por el Congreso de los Diputados	3
Planteados por las CCAA	9

Planteados por el Defensor del Pueblo	13
Planteados por el Gobierno	1
Planteados por las CCAA	12
Cuestiones de inconstitucionalidad	3
Contra ley estatal	1
Contra ley autonómica	3
Por la Sala de lo C-A del TS	2
Por el Juzgado de lo C-A nº 1 de Huesca	1
LOS NUEVOS CONFLICTOS PLANTEADOS POR LOS ÓRGANOS CENTRALES DEL ESTADO (12 en total, de los cuales 6 por el Gobierno)	
Por las Cortes Generales	3
RI contra ley estatal	2
RI contra ley autonómica	1
Por el Gobierno	6
Recurso de inconstitucionalidad	5
Conflicto de competencia	1
CI planteadas por el Poder Judicial	3
LOS NUEVOS CONFLICTOS PLANTEADOS POR EL GOBIERNO CONTRA LAS CCAA	
Comunidad Valenciana	2
Galicia	1
Islas Baleares	1
La Rioja	1
Madrid	1
LOS NUEVOS CONFLICTOS PLANTEADOS POR LAS CCAA	
Canarias	1
Castilla y León	1
Cataluña	6
Comunidad Valenciana	1
Extremadura	1
Galicia	3
La Rioja	2
Navarra	2
Madrid	4

JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO

Marc Carrillo

Maribel González Pascual

Consideraciones generales

A lo largo del período comprendido entre febrero del 2006 y septiembre de 2007, la actividad de la sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo ha aportado una relevante producción jurisdiccional con incidencia sobre temas relativos a controversias competenciales. En relación a las 43 sentencias seleccionadas el año pasado, en el presente se aportan 20 sentencias que contienen aspectos de interés para la delimitación competencial, que también corresponde realizar a la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo.

En la selección de sentencias que se analizan se han incorporado aquéllas que se caracterizan por presentar especial interés en el ámbito de la delimitación de competencias, sin perjuicio de las cuestiones de legalidad ordinaria que a ellas vienen anudadas.

Los temas de relevancia jurídica que se presentan en el ámbito de las controversias competenciales son los referidos, en especial, al alcance territorial de las competencias y sus eventuales efectos supraterritoriales; el ámbito material de las competencias en materia de telecomunicaciones y su relación con el dominio público; la configuración formal de la legislación básica estatal y el régimen de la cooficialidad lingüística.

Las materias competenciales más habituales de las sentencias del Tribunal Supremo este año son las referidas, sobre todo, a telecomunicaciones, además de agricultura, seguros, administración del Estado, sanidad, energía, lenguas oficiales, administración de las comunidades autónomas, crédito, medio ambiente, y Administración local.

La estadística del período objeto de estudio ofrece la suma total de 20 sentencias en las que el Tribunal Supremo se pronuncia preferentemente sobre cuestiones de orden competencial. De todas estas sentencias, 11 corresponden a disposiciones y resoluciones de las comunidades autónomas, 6 lo son del Estado y otras 3 proceden de las Corporaciones Locales.

Entre las disposiciones del Estado que cabe resaltar como objeto de los contenciosos resueltos durante el período analizado, destacan las siguientes: El Real Decreto 313/2005, de 18 de marzo, relativo a la gestión de la cuota láctea; el Real Decreto 178/2005, de 18 de febrero, por el que se regula la concesión de ayudas para la renovación del parque nacional de tractores; el Real Decreto 2397/2004, de 30 de diciembre, por el que se acuerda el traslado de la sede de la Comisión

del Mercado de Telecomunicaciones desde Madrid a Barcelona; el Real Decreto 1430/2002, de 27 de diciembre, por el que se aprueba el reglamento de mutualidades de previsión social, y finalmente, el Real Decreto 833/2003, de 27 de junio, por el que se establecen los requisitos técnicos que deben cumplir las estaciones de inspección técnica de vehículos, para ser autorizadas para realizar esta actividad.

Por lo que concierne a las disposiciones de las Corporaciones Locales, entre otras, cabe citar las siguientes: el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Jerez de la Frontera de 28 de abril de 2000, que aprobó la Ordenanza Municipal reguladora del uso del subsuelo del dominio público local para empresas suministradoras; el Acuerdo del Ayuntamiento de Lliçà de Vall por el que se aprobó la Ordenanza Municipal de regulació de l'alliberament d'olors a l'atmosfera, y, la Ordenanza Municipal sobre instalaciones de telecomunicación y telefonía móvil del Ayuntamiento de Sant Joan de Labritja.

En lo que afecta a las numerosas disposiciones de las comunidades autónomas, entre otras destacan las siguientes: las resoluciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Ciencia y Tecnología de la Junta de Extremadura de 2 de octubre y 17 de diciembre de 2001, por las que se hizo pública la convocatoria para la contratación, de los servicios de telecomunicaciones que darán soporte a la difusión de un canal de televisión en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Extremadura y su adjudicación a la empresa Retevisión I, S.A.; el Decreto 381/1996, de 2 de diciembre, de la Generalitat de Catalunya, por el que dictan las normas relativas a la organización, condiciones de trabajo y régimen retributivo del personal facultativo de los servicios jerarquizados de las instituciones hospitalarias gestionadas por el ICS; la Resolución de la Consejería de Industria y Comercio de la Generalitat Valenciana de 13 de diciembre de 2000, que estima parcialmente el recurso de alzada deducido contra la Resolución del director general de Industria y Energía de 14 de julio de 2000, por la que se autorizan y aprueban los proyectos de instalaciones de distribución eléctrica; la Resolución del Departamento de Justicia de la Generalitat de Catalunya de 15 de marzo de 1999, por la que se resolvió, declarar l'adequació a la legalitat de la modificació global dels estatuts del Col·legi d'Advocats de Manresa i disposar la inscripció en el Registre de Col·legis Professionals de la Generalitat de Catalunya; el Decreto de la Consejería de Presidencia del Govern Balear número 256/1999, de 24 de diciembre, por el que se regula el régimen de precedencias de los cargos e instituciones públicas de las Illes Balears, en los actos oficiales; el Decreto 84/1999, de 23 de marzo, de la Generalitat de Catalunya por el que se atribuyen a la Dirección General de Radiodifusión y Televisión, diversas funciones sobre las infraestructuras comunes de telecomunicaciones para el acceso a los servicios de telecomunicación en el interior de los edificios; y el Decreto 240/1998, de 18 de diciembre, del Gobierno de Canarias, por el que se regula el régimen jurídico administrativo y el apoyo financiero del Gobierno de Canarias a la sociedades de garantías recíproca en el ámbito de esta Comunidad Autónoma; Decreto de la Generalitat de Catalunya 172/1997, de 29 de junio, sobre canalizaciones e infraestructuras de radiodifusión sonora, telefonía básica y otros servicios por cable en los edificios; requerimiento de la Subdirección General de Infraestructuras Hidráulicas de la Junta de Galicia, dirigido a Enolsa para que cumplimentase la declaración de datos para el cálculo de canon de saneamiento gallego; Decreto de la Generalitat de Catalunya

177/2000, de 20 de marzo, que establece el régimen jurídico y aprueba la norma técnica de las infraestructuras comunes de telecomunicaciones en los edificios para captación, adaptación y distribución de señales de radiodifusión, televisión y otros servicios de datos procedentes de emisiones terrestres y de satélite.

Recursos contra actuaciones del Estado

Como se apuntaba con anterioridad, uno de los temas de orden competencial que de forma reiterada se plantean en las diversas disposiciones y resoluciones tomadas por órganos públicos, no sólo del Estado sino también de las comunidades autónomas (en adelante CCAA), es la dimensión extraterritorial del ejercicio de las competencias por parte de una Comunidad Autónoma. Pues bien, por lo que concierne a las disposiciones aprobadas por el Estado y sujetas a control jurisdiccional, destaca la cuestión que se plantea en la STS 6/2/2006 que enjuicia el Real Decreto 313/2005, de 18 de marzo, relativo a la gestión de la cuota láctea, que fue impugnado por el Gobierno Vasco, al considerar que invadía sus competencias en materia de ganadería. El tema no es baladí, porque, en efecto, lo que regulaba el Decreto estatal eran las cesiones temporales de cuota láctea dentro del territorio de las CCAA, así como también la posibilidad de que dichas cesiones pudiesen producirse entre explotaciones de distintas Comunidades. El Tribunal Supremo resuelve que como consecuencia del efecto extraterritorial de esta última previsión normativa, la consecuencia no podía ser otra que la asunción de la competencia por parte del Estado. Esto es, el hecho objetivo de que exista un efecto supraterritorial al ámbito de autogobierno de la Comunidad Autónoma comporte la asunción automática de la competencia del Estado, significa que la competencia autonómica queda sustancialmente desnaturalizada. Parece evidente que si ello fuese así siempre, el límite territorial de la comunidad autónoma utilizado en términos tan absolutos no comporta otra cosa que la atenuación, cuando no la anulación del alcance de la competencia de la comunidad autónoma. El Real Decreto 313/2005, diferencia entre las cesiones de cuota láctea, las que se producen en el marco del territorio autonómico y aquéllas otras que pueden trascenderle. En el primer caso no hay duda que la competencia corresponde a la comunidad autónoma; mientras que en el segundo, nada obsta para que el Estado pueda intervenir, fruto de esa dimensión supraautonómica con algún tipo de intervención. En este sentido los diversos instrumentos de colaboración entre Estado y CCAA pueden ser una vía de solución para no llegar a regulaciones disfuncionales desde una perspectiva de interés general del Estado. Ahora bien, concluir como hace la sentencia que el posible alcance territorial de la medida determina *ipso facto* la competencia estatal, comporta que a las más de las veces la competencia exclusiva sobre ganadería quede reducida a una ficción.

Otro problema que tradicionalmente se ha suscitado en el enjuiciamiento de la titularidad competencial, es el que concierne a la incidencia de los llamados títulos horizontales a través de los cuales, la Constitución atribuye competencia al Estado en función del interés general, a fin de establecer las bases de una regulación básica que opere como mínimo común denominador. Uno de estos títulos es el previsto en el artículo 149.1.13ª CE, relativo a la competencia exclusiva del Estado sobre las bases y la coordinación de la actividad económica. La experien-

cia del desarrollo de Estado de las Autonomías ha puesto de relieve el reiterado uso que de dicho título se ha hecho, hasta el punto de mediatizar en alto grado el alcance de las competencias autonómicas, al verse irradiadas por los efectos de este título competencial. Pues bien, seguramente un buen ejemplo de la escasa dimensión objetiva con la que en ocasiones es invocado, es puesta de relieve por la STS 6/2/2007 dictada con respecto al Real Decreto 178/2005, de 18 de febrero, por el que se regula la concesión de ayudas para la renovación del parque nacional de tractores. El Gobierno vasco, impugnó esta disposición al considerar que violaba sus competencias en materia de agricultura. El TS resolvió, sin embargo, que la competencia estatal debía prevalecer porque la pretensión del citado Real Decreto es la eficiencia energética y reducir la emisión de gases de efecto invernadero, fines estos –añade– encuadrables en la competencia estatal sobre planificación de la economía. Resulta difícil comprender que la prevalencia del derecho estatal pueda justificarse de forma tan singular. No se acierta a captar que la eficiencia energética y la reducción de este tipo de gases por los tractores, pueda incidir de tal manera en la vida económica, hasta tal punto que obligue al Estado –además por Decreto– a establecer unas bases para la actividad. Parece más bien que, como ha venido siendo frecuente, el TS avale también en este caso que a través de la actividad de fomento –que como actividad adjetiva, no expresa título competencial alguno– el Estado acapare para sí la competencia sobre una materia inicialmente atribuida a la comunidad autónoma. En este caso, sobre agricultura.

Por su parte, los efectos supraterritoriales de las competencias autonómicas aparecen con especial relieve en la STS 10/10/2006, dictada en relación al Real Decreto 1430/2002, de 27 de diciembre, por el que se aprueba el reglamento de mutualidades de previsión social, y finalmente. La Comunidad Autónoma que impugna esta disposición considera que la misma vulnera sus competencias sobre mutualismo no integrado en la Seguridad Social, excede el ámbito material y formal de lo básico y fija un triple punto de conexión para la competencia autonómica, cuando el domicilio social –argumenta– debería ser el único criterio para determinar dicha competencia. La primera cuestión que presenta controversia es, de nuevo, la utilización del reglamento administrativo para fijar el ámbito de lo básico. El TS responde a esta ya tradicional objeción, recurriendo al argumento jurisprudencial de que en este caso el reglamento es un complemento necesario de la ley. Sin embargo, quizás cabría esperar que dada su afectación directa sobre el ejercicio de derechos constitucionales, la determinación del ámbito territorial de aplicación de una norma debería haber quedado fijada en su integridad en la ley. En segundo lugar, el triple punto de conexión para delimitar la competencia autonómica, el Real Decreto lo fija en unos términos especialmente limitativos para la proyección de la competencia sobre mutualismo: es decir, entidades aseguradoras cuyo domicilio social, ámbito de operaciones y localización de riesgos se circunscriban al territorio de la Comunidad Autónoma. A juicio del TS, estos tres criterios se corresponden con una definición funcional del domicilio social. Cabe, no obstante, preguntarse en que puede quedar la sustantividad y el alcance efectivo de la competencia sobre mutualismo no integrado en la Seguridad Social, cuando la actividad personal y profesional de muchos beneficiarios es más que habitual que trascienda al siempre limitado territorio de una comunidad autónoma. Los efectos supraterritoriales de una competencia no pueden ser, *per*

se, criterio absoluto para que la misma sea asumida por el Estado. Con esta concepción funcional del domicilio social, el TS avala un notorio encorsetamiento de la competencia en esta materia.

La STS 3/10/2006, aborda el alcance de las competencias ejecutivas de las CCAA en materia de industria, en relación con una actividad que ha suscitado diversas controversias jurídicas en relación a su adecuada ubicación competencial. Se trata en este caso del Real Decreto 833/2003, de 27 de junio, por el que se establecen los requisitos técnicos que deben cumplir las estaciones de inspección técnica de vehículos, para ser autorizadas para realizar esta actividad. En este caso, el TS estima que se ha producido una invasión competencial por parte de este Decreto, ya que al imponer a las CCAA el otorgamiento a los particulares de la autorización administrativa cuando se cumplan los requisitos establecidos en la norma estatal, sin permitir que pueda ser rechazada por otras circunstancias que la comunidad autónoma pueda considerar relevante introducir, el Estado absorbe competencias autonómicas de naturaleza ejecutiva en materia de seguridad industrial.

Este mismo Real Decreto 833/2003 motiva otra sentencia con la misma fecha que la anterior, en la que el recurrente, en este caso una entidad privada del sector en la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias, consideró que la disposición estatal invadía competencias de la Comunidad Autónoma, sobre la forma de organización y prestación de servicios, que son parte integrante de las potestades de autoorganización de la Comunidad. Sin embargo, el TS resolvió que el Real Decreto no era sino el desarrollo del Real Decreto-Ley 7/2000, de medidas urgentes en el sector de las telecomunicaciones, una competencia que corresponde al Estado, al tratarse del desarrollo de la competencia sobre ordenación general de la economía, según ha sostenido la jurisprudencia del TC. Sorprende, sin embargo, que el TS no se cuestione que sea, de nuevo, a través de un reglamento administrativo que el Estado fije las condiciones básicas del ejercicio de las competencias. Unas condiciones que, además, tienen su origen en la legislación de urgencia, de las que el TS afirma que el Decreto es simple desarrollo. Es bien cierto que la jurisprudencia constitucional no impide que de forma excepcional, el decreto-ley pueda ser instrumento para fijar normas básicas (STC 23/1993), pero también no deja de resultar singular que ello no incite al TS a alguna consideración al respecto, máxime cuando el título competencial invocado es el socorrido 149.1.13ª CE.

Finalmente, cabe destacar la significativa importancia que tiene la STS 27/10/2006, para la plena configuración de España como Estado políticamente descentralizado. Y ello sin perjuicio de reconocer que la cuestión jurídica que *prima facie* aparece pertenece al orden de la legalidad ordinaria y no a controversias explícitamente competenciales. Se trata del recurso planteado por los trabajadores de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, contra el traslado de esta autoridad administrativa independiente de Madrid a la ciudad de Barcelona. El objeto del recurso fue la disposición adicional única del Real Decreto 2397/2004, de 30 de diciembre, por el que se acuerda el traslado de la sede de la Comisión del Mercado de Telecomunicaciones desde Madrid a Barcelona. En las alegaciones de dicho recurso destaca la afirmación de sus autores de que dicho traslado no obedece a razones de organización administrativa sino a «espurios intereses partidistas».

En el ámbito del análisis de cuestiones de legalidad, el Tribunal Supremo considera que la Memoria económica que se adjunta es insuficiente y asimismo, de la Memoria justificativa no se desprende la necesidad del traslado de la sede a la ciudad de Barcelona. Por su parte el Decreto 2397/2004 estableció que dicho traslado respondía a la lógica y principios inherentes al Estado de las Autonomías, argumentación que el Tribunal rechaza por considerarla inaceptable. No deja de resultar singular y de merecer especial atención la afirmación, que en este sentido emite el Tribunal Supremo en los términos que siguen: «la referencia al Estado de las Autonomías explicaría la decisión de establecer la sede de un organismo de las características de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones en una ciudad distinta de Madrid, pero no justifica por qué un organismo que en marco de este Estado de las Autonomías se encuentra funcionando en Madrid ha de trasladarse a otra ciudad y porque esa ciudad ha de ser precisamente Barcelona». Todo lo cual lleva al TS a considerar como insuficientes la justificación y la Memoria económica, concluyendo con la nulidad de la disposición estatal.

Como vemos, las cuestiones de ilegalidad son las que aparecen en el primer plano del problema pero el trasfondo, sin duda, es la relación entre Administración general del Estado y la descentralización política que caracteriza a un modelo de Estado compuesto como es el Estado de las Autonomías. La decisión fue especialmente controvertida en el seno de la sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, hasta el punto de suscitar una fuerte discrepancia que se reflejó en diversos votos particulares. En este sentido reviste particular interés el firmado por once magistrados en el que se subraya los siguientes argumentos: en primer lugar, que la disposición recurrida no es otra cosa que un acto singular consecuencia del poder de dirección política que corresponde al Gobierno, razón por la cual es un acto que no cabe someter a los requisitos exigidos por la legislación común de procedimiento administrativo para elaborar reglamentos. Por lo que siendo ello así el Gobierno no precisaba aportar ni Memoria económica ni justificativa de su decisión, sino una motivación razonable en términos jurídicos, respetando así el principio constitucional de interdicción de la arbitrariedad.

Los votos disidentes añaden a este respecto que la motivación del Real Decreto 2397/2004, es conforme al principio de organización del Estado como Estado autonómico y que en este sentido es una decisión que tiene claros efectos integradores, por lo que la ubicación de un organismo de la Administración general del Estado fuera de Madrid es coherente con el modelo territorial políticamente descentralizado.

Abundando más en el tema, los autores del voto particular añaden que el hecho de que en la toma de decisión del traslado participaran el presidente del Gobierno y el presidente de la Generalitat de Catalunya, no la convierte en arbitraria ni siquiera porque a ella se hubiera llegado, en su caso, en el contexto de las negociaciones para mantener una mayoría del Parlamento de Cataluña, ya que la formación y el mantenimiento de un Gobierno estable son objetivos queridos por la Constitución. En la misma línea argumental, el apoyo a la decisión del traslado dado por el Parlamento de Cataluña y las Cortes Generales plasmaría una motivación política que no era contraria al ordenamiento jurídico. Finalmente en cuanto a la elección de Barcelona, los magistrados disidentes afirman que Madrid

y Barcelona son las dos principales ciudades de España por población y actividad económica, extremos que nadie ignora. Por tanto, el Real Decreto impugnado no es expresión más que del poder de dirección política del Gobierno con una clara motivación que es sensible al modelo de Estado descentralizado que prefigura la Constitución; y –sostienen los magistrados disidentes– «los motivos políticos no tienen por qué presumirse arbitrarios o desviados, del mismo modo que un acto administrativo no tiene porque presumirse ilegal».

Recursos contra actuaciones de las corporaciones locales

En este ámbito de la actuación de las administraciones públicas es donde destacan las cuestiones que anteriormente hemos citado, referidas a las competencias en materia de telecomunicaciones y su relación con el dominio público. El criterio general para la delimitación de la competencia, se fundamenta en que si bien las telecomunicaciones es un ámbito material cuya competencia corresponde al Estado, ello no es óbice para que de forma colateral, otras Administraciones públicas puedan incidir sobre ella en virtud de la competencia de la que puedan disponer relacionada con el dominio público. Un primer ejemplo de ello, es la STS 20/6/2007, que resolvió que el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Jerez de la Frontera de 28 de abril de 2000, que aprobó la Ordenanza Municipal reguladora del uso del subsuelo del dominio público local para empresas suministradoras, se extralimitó en sus competencias. Porque, la incidencia en el ámbito de las telecomunicaciones es limitada y, en este sentido, no pueden considerarse parte del dominio público las obras o construcciones realizadas por los que prestan el servicio público.

En este mismo contexto competencial, la STS 4/7/2007 dictada en relación con la Ordenanza Municipal sobre instalaciones de telecomunicación y telefonía móvil del Ayuntamiento de Sant Joan de Labritja, recuerda al igual que en la anterior, que la autonomía municipal otorga a las entidades locales, potestades que pueden tener incidencia sobre las telecomunicaciones. En este caso, reconoce al Ayuntamiento citado, la competencia para establecer las condiciones técnicas y jurídicas respecto al uso del dominio público en su término municipal, incluido el establecimiento o ampliación de servicios de telecomunicaciones. Véase, en este caso, que se trata de aspectos colaterales que no se integran en materias propias del ámbito de las telecomunicaciones.

Finalmente, destaca la STS 26/7/2006, en especial por la aplicación que establece del principio de subsidiariedad en las relaciones entre Administraciones públicas en materia de medio ambiente. Se trató del Acuerdo del Ayuntamiento de Lliçà de Vall por el que se aprobó la Ordenanza Municipal de regulació de l'alliberament d'olors a l'atmosfera. El Tribunal Superior de Justicia de Cataluña declaró nulos varios artículos de la citada Ordenanza, por invasión de las competencias de la Generalitat en la materia. Sin embargo, el TS razona que si la institución catalana de autogobierno tiene la competencia pero no la ha ejercitado, no cabe argumentar sin más que cualquier intervención de los Entes Locales será una invasión de sus competencias, ya que es impensable que en una localidad como la que rige el Ayuntamiento demandado, en la que existe una fuerte contamina-

ción atmosférica y en el que la autoridad que posee competencias para controlar esas emisiones no las ejercita, no pueda el ente local activar los medios para efectuar ese control siempre que se respete el mandato legal y se ajuste a la legislación vigente.

Recursos contra actuaciones de las comunidades autónomas

Las sentencias del Tribunal Supremo dictadas este año en relación a disposiciones o actos de las CCAA versan sobre temas relativos al ámbito territorial del autogobierno, en especial con respecto a la regulación de las telecomunicaciones y el dominio público de la Administración competente; también destaca, la determinación de las bases estatales como mínimo común normativo; el régimen lingüístico y más específicamente la regla de resolución de conflictos basada en la prevalencia de la competencia especial sobre la de carácter general.

En relación a las bases la STS 14/3/2007, relativa al Decreto 240/1998, de 18 de diciembre, del Gobierno de Canarias, por el que se regula el régimen jurídico administrativo y el apoyo financiero del Gobierno de Canarias a las sociedades de garantías recíproca en el ámbito de esta Comunidad Autónoma, el Tribunal Supremo intenta interpretar la norma autonómica de conformidad con la normativa básica estatal que desarrolla. Sin embargo, en este caso la interpretación conforme a la constitucionalidad de la norma no puede prosperar, ya que el citado Decreto añade todo un conjunto de requisitos no previstos en la norma estatal, que son necesarios para calificar una sociedad de garantía recíproca. Estos requisitos adicionales, en sí mismos, no tendrían porque suponer una extralimitación competencial. No obstante el TS considera que exceden el denominador común que suponen las bases en materia de ordenación del crédito, razón por la que avala que la disposición autonómica ha invadido competencias estatales. Pero argumentado así, no resulta fácil determinar que unos requisitos que el propio Tribunal reconoce que son adicionales puedan resultar lesivos hasta tal punto.

En un sentido contrario, la STS 10/10/2006 considera que en materia de medio ambiente, la legislación básica ha de permitir la fijación de un nivel de protección de dicho ámbito material más elevado por parte de las CCAA. Por lo que en este caso el Tribunal considera ajustado al sistema de distribución de competencias el canon establecido por una regulación de la Xunta de Galicia en materia de saneamiento.

En otro orden de temas, la prevalencia entre competencia especial respecto a la competencia general como criterio de resolución de conflictos, aparece simultáneamente en dos sentencias referidas en el ámbito material de las telecomunicaciones. En este sentido, tanto la STS 12/4/2007 como la STS 12/12/2006, reconocen la competencia estatal sobre la autonómica, de acuerdo con el criterio basado en la regla de prevalencia del carácter más específico de las infraestructuras relativas a telecomunicaciones, frente al resto de infraestructura de los edificios. Por esta razón el TS declara la nulidad de Decreto 84/1999, de 23 de marzo, de la Generalitat de Catalunya por el que se atribuyen a la Dirección General de Radiodifusión y Televisión, diversas funciones sobre las infraestructuras comunes de telecomunicaciones para el acceso a los servicios de telecomunicación en el inte-

rior de los edificios, así como también el Decreto de la Generalitat de Catalunya 172/1997, de 29 de junio, sobre canalizaciones e infraestructuras de radiodifusión sonora, telefonía básica y otros servicios por cable en los edificios.

Se aprecia, de nuevo que el tema de las telecomunicaciones aparece en la diversas sentencias dictadas este año. Una de ellas es la STS 26/6/2007, en la que el Tribunal anuló diversas resoluciones de la Junta de Extremadura referidas a la celebración por parte de dicha Comunidad Autónoma de un contrato para utilizar el dominio público radioeléctrico para la difusión de una televisión de acceso libre y gratuito a través de las ondas hertzianas. El Tribunal realiza una previa identificación de los títulos competenciales en juego, concluyendo que la competencia que aquí es objeto de controversia no es la relativa al régimen básico de radiotelevisión sino la referida a telecomunicaciones. Porque es en este ámbito material donde corresponde ubicar la obtención previa del título habilitante para el acceso al dominio público radioeléctrico. Es evidente, que ello corresponde al Estado por lo que la comunidad autónoma carecía de competencia para llevar a cabo dicho contrato con Retevisión.

También en relación al régimen jurídico de las telecomunicaciones, varias sentencias del Tribunal Supremo dictadas con fecha 26/9/2006, reproducen el criterio de delimitación competencial que se invocaba en el apartado anterior sobre las disposiciones de las corporaciones locales, en el sentido de establecer que el carácter más específico de las infraestructuras relativas a telecomunicaciones determina la competencia estatal sobre la autonómica.

Una vez más, el criterio del territorio como ámbito del autogobierno de las CCAA se pone de manifiesto con ocasión de la STS 5/6/2007, que reconoce la competencia de la Comunidad Valenciana, para otorgar una autorización concerniente a los requisitos técnicos que son precisos para prestar el servicio de suministro eléctrico cuando éste no exceda del ámbito autonómico. Pues el Estado sólo tiene competencia para autorizar instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento o transporte salga del ámbito territorial de la comunidad autónoma.

Especial mención requiere la STS 25/6/2007 referida al Decreto 381/1996, de 2 de diciembre, de la Generalitat de Catalunya, por el que dictan las normas relativas a la organización, condiciones de trabajo y régimen retributivo del personal facultativo de los servicios jerarquizados de las instituciones hospitalarias gestionadas por el ICS. Dicha disposición establecía una serie de previsiones en materia de complementos retributivos que fue impugnada ante los tribunales. El motivo de la impugnación es que los complementos fijados por el Decreto 381/1996 se consideraban contrarios a lo fijado por la normativa básica del Estado, especificada en un Real Decreto-Ley 3/1987.

Resulta ser que el TSJ de Cataluña consideró que el citado Decreto-Ley no era una normativa básica porque expresamente la propia disposición lo rechazaba, la cual había sido por razones de urgencia. Además, la ley que debía seguir al Decreto-Ley nunca fue tramitada, por lo que a juicio del TSJC no existía norma básica al respecto. Por esta razón el Decreto de la Generalitat fue considerado ajustado a las competencias autonómicas sin que contradijese una legislación básica que, por otra parte, en este aspecto era inexistente. Sin embargo el Tribu-

nal Supremo resuelve lo contrario, aun y a pesar de que la legislación de urgencia del Gobierno no explicitase su carácter básico, con lo cual anula el Decreto autonómico de 1996, basándose en un Decreto-ley del Estado que fue aprobado con carácter transitorio y, cabe reiterarlo, no básico en 1987.

En materia del régimen jurídico que afecta a las lenguas, la STS 22/5/2007, rechazó con base en una adecuada construcción jurisprudencial, la pretensión del actor que consideraba, que al establecer los estatutos del Colegio de Abogados de Manresa que la lengua propia del citado colegio profesional es el catalán, está priorizando dicha lengua frente al castellano, y contrariando el principio de cooficialidad lingüística, así como el principio de igualdad. El Tribunal Supremo con una adecuada argumentación basada en jurisprudencia constitucional (por todas, SSTC 89/1997 y 46/1991), concluye que lo que recoge el estatuto del colegio impugnado en relación con «la lengua propia de la comunidad» no se asimila al carácter de lenguas oficiales del catalán y el castellano. Es decir, que la noción de lengua propia es un concepto que hay que entenderlo en un contexto metajurídico, que no se identifica con el carácter de lenguas oficiales que tienen tanto el catalán como el castellano. Por otra parte tampoco se vulnera el principio de igualdad, ya que como ha reiterado el Tribunal Constitucional el establecimiento de un régimen de cooficialidad lingüística en una parte del territorio del Estado no contradice la igualdad de los ciudadanos ante la ley. Por obvio que parezca, es preciso reiterar, y así lo tiene en cuenta la sentencia que aquí se evoca, que la igualdad en ningún caso es sinónimo de uniformidad en un Estado compuesto.

Finalmente la STS 3/5/2007 referida al Decreto de la Consejería de Presidencia del Govern Balear número 256/1999, de 24 de diciembre, por el que se regula el régimen de precedencias de los cargos e instituciones públicas de las Illes Balears, en los actos oficiales, confirma que la Comunidad Autónoma carece de competencia para extender las normas de protocolo a las autoridades o cargos públicos estatales. No obstante, en lo que respecta a las autoridades académicas o municipales del ámbito de la Comunidad Autónoma y siempre que el acto sea de carácter autonómico, es potestad de la comunidad autónoma el fijar las precedencias y el protocolo, como consecuencia de su competencia en materia de autoorganización.

V. FINANCIACIÓN AUTÓNOMICA

LAS NECESIDADES DE GASTO EN LA FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

*Julio López Laborda*¹

Introducción

No cabe duda de que uno de los elementos clave en el diseño del sistema de financiación autonómica es la determinación de las necesidades de gasto de las comunidades autónomas. De acuerdo con la teoría del federalismo fiscal, la necesidad de gasto de una jurisdicción puede definirse como el gasto en que ésta debe incurrir para proporcionar a sus ciudadanos el mismo (o similar) nivel de los bienes y servicios públicos de su competencia que el proporcionado por las restantes jurisdicciones. Una adecuada estimación de las necesidades de gasto de las comunidades autónomas debe facilitar el encaje correcto de las diversas piezas del modelo de financiación: si una comunidad autónoma no puede cubrir –en la medida que se determine– sus necesidades de gasto realizando un determinado esfuerzo fiscal sobre sus tributos cedidos, resultará acreedora a una transferencia de nivelación (actualmente, el fondo de suficiencia).

La cuantificación de las necesidades de gasto ha dado lugar a una literatura muy extensa, como también es muy amplia y variada la experiencia comparada al respecto.² Habitualmente se citan los casos extremos de Australia y Canadá. Australia tiene el sistema más completo del mundo, que utiliza más de 30 factores de demanda o coste para calcular las necesidades de gasto de hasta 41 categorías de gasto diferentes: población, dispersión, sexo, población urbana, temperatura, características geográficas, longitud de las carreteras, costes salariales, precios de la conexión a Internet, etc.³ En el otro extremo, cabe sostener que en Canadá se asume implícitamente que la población es el único factor explicativo de las necesidades de gasto provinciales.

El objetivo del presente trabajo es describir y valorar cómo se han cuantificado las necesidades de gasto de las comunidades autónomas desde los orígenes del proceso de descentralización hasta la actualidad. La sección segunda se ocupa de la descripción y la tercera, de la evaluación. En esta última sección también se reflexiona sobre la eventualidad de un nuevo cálculo de las necesidades de gasto

1. Agradezco los comentarios y sugerencias de Jesús Ruiz-Huerta.

2. Recientemente, véase Boadway y Shah, eds. (2007), Blöchliger et al. (2007), Martínez-Vázquez y Searle, eds. (2007) y los trabajos presentados al *Copenhagen seminar on expenditure needs* (13 y 14 de septiembre de 2007): <http://www.im.dk/im/site.aspx?p=3417&t=visartitel&Articleid=4197>.

3. Esta labor la realiza un organismo técnico independiente de gran prestigio, la *Commonwealth Grants Commission*, a cuyos trabajos se puede acceder libremente en <http://www.cgc.gov.au>.

regionales en la próxima reforma del modelo de financiación autonómica y en el posicionamiento frente a esta cuestión de los estatutos de autonomía recientemente reformados. El trabajo se cierra con unas breves conclusiones.

La cuantificación de las necesidades de gasto de las comunidades autónomas

Frecuentemente se afirma que la cuantificación de las necesidades de gasto de las comunidades autónomas no responde a un criterio explícito de equidad, es decir, que no se especifica qué objetivo de equidad se quiere alcanzar con la estimación de esas necesidades.⁴ No puedo compartir esta tesis. En mi opinión, el mencionado criterio de equidad está formulado clara y repetidamente ya en la memoria y el articulado del proyecto de Ley Orgánica de financiación de las comunidades autónomas (LOFCA): «Mantener un grado razonable de igualdad entre las diferentes regiones en el área de la prestación de los servicios públicos».⁵

Cuestión distinta es el mayor o menor acierto con que se ha intentado traducir ese objetivo a la práctica. El proyecto de LOFCA identifica las necesidades de gasto con el coste *medio* de los servicios transferidos (artículo 13 y disposición adicional segunda) que, en circunstancias normales, se entiende que debe asegurar un nivel mínimo en la prestación de todos los servicios (artículo 14). Sin embargo, el texto final de la LOFCA de 1980 introduce una distinción crucial, a estos efectos, entre un período «transitorio», más próximo al espíritu del proyecto, regulado en la disposición transitoria primera, y otro «definitivo», contenido en el artículo 13.

El período transitorio se extiende hasta 1986 y en él las necesidades de gasto de las comunidades autónomas se identifican con el coste *efectivo* de prestación de los servicios transferidos. A tenor de la disposición transitoria primera de la LOFCA:

Uno. Hasta que se haya completado el traspaso de los servicios correspondientes, las competencias fijadas a cada comunidad autónoma en el correspondiente estatuto, o en cualquier caso, hasta que se hayan cumplido los seis años desde su entrada en vigor, el Estado garantizará la financiación de los servicios transferidos a la misma con una cantidad igual al coste efectivo del servicio en el territorio de la comunidad en el momento de la transferencia.

Dos. [...] El método a seguir tendrá en cuenta tanto los costes directos como los costes indirectos de los servicios, así como los gastos de inversión que correspondan.

Detrás del método del coste efectivo sigue estando la idea formulada en el proyecto de LOFCA de la igualación entre comunidades autónomas. Como afirma García Añoveros (1986: 383), «de este modo todas las CC.AA. son financiadas básicamente a los mismos niveles, aunque las aportaciones de los respectivos

4. Véase, por todos, Monasterio, Pérez, Sevilla y Solé (1995).

5. *Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales* (1982: 89). Véase también López Laborda (1991).

territorios a los ingresos del Estado hayan sido muy desiguales a causa de los desiguales niveles de renta».

Ahora bien, como es evidente, la utilización del coste efectivo no asegura más que el mantenimiento de la distribución territorial del gasto preexistente al proceso de descentralización del Estado. Este sistema sólo hubiera podido garantizar un nivel de prestación comparable en todo el territorio nacional si ya lo fuera históricamente. Como advierten Musgrave y Musgrave (1981: 811), «los niveles de gasto existentes pueden constituir un indicador erróneo de las necesidades reales».⁶

En 1986 se revisa el modelo de financiación autonómica, con vistas a su aplicación durante el quinquenio 1987-1991, con el que se inicia el «período definitivo».⁷ La financiación basada en el coste efectivo se sustituye (con las limitaciones que enseguida comentaremos) por otra fundamentada en una serie de variables socioeconómicas y demográficas, con base en lo dispuesto en el artículo 13.1 de la LOFCA:

Las comunidades autónomas dispondrán de un porcentaje de participación en la recaudación de los impuestos estatales no cedidos, que se negociará con las siguientes bases:

- A) El coeficiente de población.
- B) El coeficiente del esfuerzo fiscal en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.
- C) La cantidad equivalente a la aportación proporcional que corresponda a la comunidad autónoma por los servicios y cargas generales que el Estado continúe asumiendo como propios.
- D) La relación inversa de la renta real por habitante de la comunidad autónoma respecto a la del resto de España.
- E) Otros criterios que se estimen procedentes, entre los que se valorarán la relación entre los índices de déficit en servicios sociales e infraestructuras que afecten al territorio de la comunidad autónoma y al conjunto del Es-

6. En su celeberrimo discurso de 27 de mayo de 1932, Manuel Azaña ya sostenía lo siguiente sobre la configuración de las haciendas autonómicas: «Mas no se podría tomar, no sería justo tomar, por lo menos ésta es mi opinión, no sería justo tomar como tipo para graduar la dotación de las haciendas autónomas lo que ahora gasta el Estado en los servicios correspondientes que se ceden, porque siendo miserable la dotación del Estado en sus servicios, lo mismo en Cataluña que fuera de Cataluña, y dándose la autonomía, entre otras cosas, para que los servicios que hoy el Estado no atiende bien prosperen y se robustezcan, parecería un poco de burla decir a una región autónoma: «Yo no consagro más que X pesetas a este servicio con las cuales no puede vivir; tú lo vas a desarrollar con las mismas pesetas». Eso sería condenar la autonomía al fracaso desde el primer momento.» El discurso íntegro puede consultarse en Azaña y Ortega y Gasset (2005). La cita anterior se encuentra en la página 108.

7. El proceso de negociación puede seguirse, con gran detalle, en la *Memoria de Actuaciones del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las comunidades autónomas correspondiente al año 1986*. Véase, también, Zabalza (1987). Las sucesivas reformas del sistema de financiación se describen en Monasterio y Suárez (1998) y Ruiz-Huerta, Herrero y Vizán (2002).

tado y la relación entre los costos por habitante de los servicios sociales y administrativos transferidos para el territorio de la comunidad autónoma y para el conjunto del Estado.

Desde luego, este precepto permite una mejor aproximación al cálculo de las necesidades de gasto regionales, aunque combine de manera desordenada criterios de necesidad y de capacidad fiscal.

Por lo que respecta a las ponderaciones que hayan de recibir las variables citadas, los negociadores de los Gobiernos central y autonómicos están de acuerdo en que el criterio preponderante ha de ser la población, hasta el punto de que el objetivo prioritario de la reforma es acercar la financiación per cápita de las comunidades que han asumido las mismas competencias. Se estima que la población es el principal indicador de las necesidades de gasto de las comunidades autónomas y que así lo ha entendido la LOFCA al encabezar la relación de variables de su artículo 13 precisamente con «el coeficiente de población».

El peso que esa variable pueda alcanzar estará condicionado, no obstante, por las restricciones impuestas a la revisión del modelo: que se garantice la financiación recibida por cada comunidad con el modelo aplicable hasta entonces y que el coste del tránsito de un sistema a otro sea asumible para el equilibrio financiero del Estado. Ambas restricciones se han mantenido vigentes en todas las reformas del sistema de financiación que se han sucedido hasta la actualidad.

La opción que se toma en 1986 es determinar, primero, cuál hubiera sido la ponderación asignada a algunas de las variables del artículo 13 de la LOFCA, en el supuesto de que la financiación percibida por las comunidades autónomas con el modelo aplicable hasta entonces (el sistema del coste efectivo) se hubiera basado en tales variables. Las ponderaciones implícitas resultantes se reflejan en el primer bloque del cuadro 1. Si nos centramos en las dos variables más importantes, observamos que, en la competencia de educación, el peso de la población es el 82,83%, y el de la superficie, el 14,66%; mientras que, para el resto de competencias, la ponderación de la población baja hasta el 59,33%, y la de la superficie se eleva hasta el 30,39%.

A partir de estos valores, y teniendo en cuenta el objetivo y las restricciones señalados más arriba, los negociadores van ajustando la importancia de las distintas variables, con criterios muy vagos («la ponderación de la población debería aumentar»; «la ponderación de la variable superficie deberá disminuir (...) se estima que el peso que implícitamente el sistema actual asigna a esta variable está desproporcionado con respecto al asignado a la población»,⁸ si bien se reconoce que la superficie tiene una «evidente y fuerte relación con el coste de un servicio público»;⁹ «en atención al espíritu redistributivo y al interés en tener en cuenta el esfuerzo fiscal que el artículo 13 de la LOFCA pone de manifiesto, las ponderaciones de las variables pobreza relativa y esfuerzo fiscal deberían ser no nulas»; «sería razonable que el factor insularidad siguiera siendo tenido en cuenta»¹⁰),

8. Consejo de Política Fiscal y Financiera (1986a), Tercer Anexo, pp. 26 y 27.

9. Consejo de Política Fiscal y Financiera (1986b), p.35.

10. Consejo de Política Fiscal y Financiera (1986a), Tercer Anexo, p. 27.

hasta acordar las ponderaciones que se contienen en el segundo bloque del cuadro 1.¹¹

La población mantiene, aproximadamente, su peso para ambos grupos de competencias. La superficie, en cambio, ve reducirse su importancia en beneficio de una nueva variable, que recoge el coste diferencial que supone la transferencia de un número distinto de unidades administrativas. Esta variable se obtiene asignando a cada comunidad autónoma y a cada provincia el valor 0,5. Los indicadores de riqueza relativa y esfuerzo fiscal son redistributivos (de suma cero), y se justifican más como variables de capacidad y esfuerzo fiscal que de necesidades de gasto.

En 1992 se vuelve a revisar el sistema de financiación para el período 1992-1996. En lo que concierne a las variables determinantes de las necesidades de gasto de las comunidades autónomas, se producen algunas novedades de interés (cuadro 1, tercer bloque). Ya no se distingue entre grupos de competencias, sino entre grupos de comunidades, concretamente, entre comunidades con nivel bajo y alto de competencias. Además, se incorpora, si bien con una ponderación muy reducida, la variable «dispersión geográfica», medida en términos del número de núcleos de población de cada comunidad autónoma. En tercer lugar, la superficie y las unidades administrativas¹² reducen de forma muy sensible su peso para las comunidades de nivel alto de competencias. Finalmente, se prosigue en la búsqueda del objetivo de aproximación de la financiación autonómica per cápita: la ponderación de la población se eleva hasta el 94% para las denominadas «comunidades del artículo 151 «de la Constitución, y hasta el 64% para las «comunidades del artículo 143».

El nuevo modelo introduce, además, un elemento distorsionador de la cuantificación de las necesidades de gasto, que volverá a aparecer en la reforma de 2001: el establecimiento de unas reglas de modulación, que corrigen el resultado obtenido con la aplicación de las variables determinantes de las necesidades de gasto, estableciendo límites inferiores y superiores a las ganancias de las comunidades autónomas con respecto a la financiación recibida con el anterior modelo.

Las ponderaciones recogidas en el tercer bloque del cuadro 1 van a estar en vigor, también, en el quinquenio 1997-2001. En este período ha de tenerse en cuenta, adicionalmente, que una de las garantías introducidas por los Acuerdos de financiación de septiembre de 1996 en el Fondo de Garantía que estos establecen (concretamente, la garantía tercera: «capacidad de cobertura de la demanda de servicios públicos») incide directamente sobre el tema que nos ocupa. En efecto, esa garantía afronta el problema que podía presentarse cuando, antes de haber concluido el quinquenio, se produjera el traspaso de los servicios de educación no universitaria a las comunidades del artículo 143 de la Constitución. Aunque esta homologación competencial requeriría de la simultánea equiparación financiera de todas las comunidades autónomas, los Acuerdos estiman que ésta no iba a ser posible hasta la nueva revisión del modelo de financiación. Para limitar los perjuicios que, entre tanto, pudieran producirse, se establece esa ga-

11. La metodología seguida se describe en Barba-Romero (1987).

12. En cuya medición ahora se añaden 0,25 puntos por cada isla con Cabildo o Consejo Insular.

rantía, a cuyo tenor, en el último año del quinquenio, «la financiación por habitante que disfrute una comunidad autónoma, por los mecanismos del sistema, no podrá ser inferior al 90% de la financiación media por habitante del conjunto de las comunidades autónomas».¹³

En julio de 2001 se produce un nuevo acuerdo sobre el sistema de financiación aplicable a partir de 2002, en principio, con una duración indefinida. El acuerdo acaba plasmándose en una modificación de la LOFCA y en la aprobación de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre (en adelante, *Ley de Financiación*). La LOFCA ya no contiene ninguna indicación sobre la metodología de cálculo de las necesidades de gasto. Su artículo 13.2 se limita ahora a afirmar, con acertada y llamativa terminología de federalismo fiscal, 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». Los criterios de cuantificación de las necesidades de gasto autonómicas se recogen en la Ley de Financiación, y son el resultado final de un proceso de negociaciones bilaterales del nivel central con cada comunidad autónoma.

El modelo distingue tres bloques de competencias. El primero corresponde a las competencias comunes y, a su vez, se subdivide en un fondo general y dos fondos especiales. En el fondo general, las necesidades de gasto de cada comunidad autónoma se determinan mediante las variables y ponderaciones que se recogen en el último bloque del cuadro 1 (más una cuantía fija por comunidad autónoma). Como puede apreciarse, se aplican a todas las comunidades las variables y ponderaciones de las comunidades de nivel alto de competencias, con algunas modificaciones que, una vez más, no son objeto de explicación alguna: se eleva el peso de la superficie y la dispersión, se reduce el de la insularidad, y se eliminan las restantes variables. El resultado de este reparto se corrige –y desvirtúa– con la aplicación de dos fondos especiales («para paliar la escasa densidad de población» y «de renta relativa»), una garantía de mínimos (es decir, de la financiación percibida en el año base por cada comunidad con el anterior modelo de financiación) y determinadas reglas de modulación.

El segundo bloque de financiación comprende las competencias de gestión de los servicios sanitarios de la Seguridad Social que, hasta entonces, se financiaban al margen del modelo general de financiación autonómica. También consta de un fondo general y dos fondos específicos («Programa de ahorro en incapacidad temporal» y «Fondo de cohesión sanitaria»). En el fondo general, las necesidades de financiación de las comunidades autónomas se determinan en función de la población protegida (75%), la población mayor de 65 años (24,5%) y la insularidad (0,5%).

El tercer bloque corresponde a las competencias de gestión de los servicios sociales de la Seguridad Social. La regla de reparto es la población mayor de 65 años. Tanto en este bloque como en el anterior se reitera la garantía de mínimos que hemos explicado más arriba.

13. Ninguna comunidad autónoma tuvo que recibir financiación adicional para dar cumplimiento a esta garantía: véase *Subdirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas* (2004).

CUADRO 1

PONDERACIÓN DE LAS VARIABLES UTILIZADAS PARA LA DETERMINACIÓN DE LAS NECESIDADES DE GASTO AUTONÓMICAS (EN %)

VARIABLES	HASTA 1986 (ponderaciones implícitas)		1987-1991		1992-2001		DESDE 2002		
	Competencias Comunes	Competencias Educación	Competencias Comunes	Competencias Educación	CC.AA. nivel competencial bajo	CC.AA. nivel competencial alto	Competencias comunes	Sanidad	Servicios sociales
Población	59,33	82,83	59,00	84,40	64,00	94,00	94,00	-	-
Superficie	30,39	14,66	16,00	15,00	16,60	3,50	4,20	-	-
Insularidad	1,14	3,02	0,70	3,10	0,40	1,50	0,60	0,50	-
Dispersión	-	-	-	-	2,00	0,60	1,20	-	-
Unidades administrativas	-	-	24,30	-	17,00	0,40	-	-	-
Constante	9,12	-0,59	-	-2,50	-	-	-	-	-
Población protegida	-	-	-	-	-	-	-	75,00	-
Población > 65 años	-	-	-	-	-	-	-	24,50	100,00
Redistributivas (*)									
Riqueza relativa	7,00	0,09	4,20	0,40	2,70	2,70	-	-	-
Esfuerzo fiscal	3,00	-	5,00	1,70	1,82	1,82	-	-	-

(*) La suma de las ponderaciones de las variables no redistributivas es 100. Los porcentajes indicados para las variables redistributivas tienen una interpretación diferente, dado que las mismas son de suma cero. Concretamente, miden el porcentaje de recursos totales que estas variables redistribuyen desde las comunidades para las que toman un valor negativo hacia las que toman un valor positivo. Para una explicación de esta cuestión, véase Zabalza (1994), nota 8.

Fuente: Elaboración propia.

Valoración. Las necesidades de gasto y la reforma de la financiación autonómica

El proceso descrito en la sección anterior permite identificar algunos aspectos positivos y negativos en la determinación de las necesidades de gasto de las comunidades autónomas. En el activo, debe reconocerse que, desde 1987, la estimación de las necesidades ha tratado de separarse del coste efectivo de los servicios traspasados para basarse en la utilización de un conjunto de indicadores demográficos, territoriales y económicos. No se puede ignorar que si no se ha ido más lejos en este intento ha sido por restricciones económicas y políticas muy poderosas: respectivamente, las limitaciones presupuestarias del nivel central y la consolidación de la financiación percibida por cada comunidad autónoma antes de cada revisión del modelo.

Por otra parte, las variables de cuantificación de las necesidades de gasto empleadas son las habituales en la investigación sobre esta materia y en la experiencia comparada.

En el pasivo del proceso hay que señalar, fundamentalmente, que tanto la selección de las variables de reparto como el peso que éstas reciben y la creación de fondos especiales y reglas de modulación parecen más condicionados por la necesidad de replicar un resultado previamente decidido o negociado que por razones técnicas.¹⁴ Además, las necesidades de gasto sólo se estiman en el año base que se determina en cada reforma, pero no son objeto de actualización entre revisión y revisión del modelo. O, visto desde otra perspectiva, el sistema de financiación asume implícitamente que las necesidades de gasto de todas las comunidades crecen año a año a la misma tasa que la transferencia de nivelación (inicialmente, la participación en los impuestos no cedidos; en la actualidad, el fondo de suficiencia), lo que constituye una hipótesis que la realidad (especialmente desde 2002) ha mostrado ser errónea.¹⁵

En conclusión, la metodología seguida para calcular las necesidades de gasto autonómicas ha sido y es altamente insatisfactoria, porque no asegura que se haya calculado correctamente el gasto que deben realizar las comunidades autónomas para prestar a sus ciudadanos niveles equiparables de los bienes y servicios públicos de su competencia. En consecuencia, es probable que ni en el año base ni en los ejercicios posteriores (es decir, ni estática ni dinámicamente) el sistema de financiación haya sido capaz de garantizar el equilibrio financiero horizontal o, lo que es lo mismo, la nivelación entre comunidades autónomas.

14. Y ello a pesar de la existencia de una amplísima literatura que se ocupa del problema de la estimación de las necesidades de gasto de las jurisdicciones subcentrales. Puede encontrarse un inventario de trabajos y experiencias en López Laborda y Rodrigo (2000). El trabajo más completo sobre la estimación de las necesidades de gasto autonómicas es el de Castells y Solé (2000). Sobre las necesidades de gasto de los servicios sanitarios, véase Cabasés, dir. (2006). Para las entidades locales, puede consultarse Solé (1999).

15. Véase López Laborda (2007a). A lo largo del tiempo se ha ensayado la aplicación de diversos mecanismos para evitar una excesiva dispersión entre comunidades autónomas en la evolución de su financiación.

¿Cómo podrían corregirse las deficiencias señaladas? La solución teórica al problema de la estimación inicial de las necesidades de gasto regionales no parece complicada. La cuantificación de las necesidades de gasto de las comunidades autónomas debería iniciarse con un proceso técnico de identificación de las variables de demanda y de coste que influyen en esas necesidades y de determinación de la importancia relativa de las mismas, obviando los fondos especiales y las reglas de modulación.¹⁶ A continuación, la negociación política se encargaría de acordar el ritmo temporal de aproximación de cada comunidad, ganadora o perdedora, a las necesidades de gasto así calculadas a partir de las estimadas por el modelo actual. Esta solución ignora la restricción política de garantía del *statu quo* señalada más arriba. Alternativamente, podría evitarse la existencia de comunidades perdedoras si el nivel central suministrara recursos adicionales suficientes, en su caso, también a lo largo de un período de tiempo determinado. Esta solución puede chocar con la restricción económica también apuntada.

En la práctica, seguramente debemos seguir contando con las dos restricciones, política y económica, que han estado presentes en todo el proceso de descentralización operado en España. En consecuencia, en la próxima reforma del sistema de financiación no cabe esperar mucho más que la introducción de nuevos retoques en el esquema vigente.¹⁷

La vertiente dinámica del problema –esto es, la falta de actualización de las necesidades de gasto– se me antoja más sencilla de resolver: basta con recalcular cada año las necesidades de gasto de todas las comunidades autónomas, actualizando las variables aplicadas en el año base.

Los estatutos de autonomía recientemente reformados ya se han posicionado al respecto, al proponer la incorporación a la discusión de un conjunto de variables indicativas de las necesidades de gasto regionales. No se trata de ninguna novedad, puesto que anteriormente muchos estatutos ya insistían en los objetivos de nivelación del sistema de financiación y se planteaban la toma en consideración de determinadas variables de necesidades. Así, al reproducir la disposición transitoria primera de la LOFCA, algunos estatutos subrayan «la conveniencia de equiparar los niveles de servicios en todo el territorio del Estado» (Galicia, Andalucía, Cantabria, Comunidad Valenciana). Y con respecto a los criterios del artículo 13 de la LOFCA, los estatutos de autonomía ponen sobre la mesa de negociación sus propias variables: la tasa de emigración (Andalucía), la dificultad orográfica (Cantabria), la dispersión de la población (Cantabria y Castilla y León), la baja densidad de población (Castilla y León), la situación limítrofe con otros territorios (La Rioja), la superficie (Castilla-La Mancha y Castilla y León),

16. Solé (2007) explica el procedimiento técnico de cálculo de las necesidades de gasto (con los ejemplos prácticos de Australia y Reino Unido), discute los diversos diseños institucionales para llevar a cabo esa tarea (agencia central, foro político multilateral y organismo independiente) y extrae algunas interesantes lecciones para el caso español. Sobre los aspectos institucionales, véase también Shah (2007).

17. Y ello, aunque se produzca el cambio que propugnan algunos estatutos hacia un sistema de nivelación parcial, limitada a los servicios de educación, sanidad y otros servicios sociales esenciales del Estado del bienestar. De la fijación del grado de nivelación –total o parciales– ocupamos en el anterior *Informe*: véase López Laborda (2007b).

el número de municipios (Castilla-La Mancha), la insularidad y las características diferenciales de la economía (Canarias e Islas Baleares). Como ya sabemos, sólo algunas de estas variables se han incorporado efectivamente al cálculo de las necesidades de gasto regionales.

Los nuevos estatutos de autonomía hacen mayor hincapié en la necesidad de tener en cuenta determinadas variables en el cómputo de las necesidades de gasto. El artículo 67.3 del Estatuto valenciano resalta la importancia de la variable población:

[...] Cuando la Generalitat [...] 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 Constitución Española, atendiendo especialmente a criterios de población, entre otros.

El artículo 206.6 del Estatuto de Autonomía de Cataluña refrenda el carácter básico de la variable población, pero reconoce la importancia de otros factores:

Debe tenerse en cuenta, como variable básica para determinar las necesidades de gasto a que se refiere el apartado 1, la población, rectificadas por los costes diferenciales y por variables demográficas, en particular, por un factor de corrección que será en función del porcentaje de población inmigrante. Asimismo, deben tenerse en cuenta la densidad de población, la dimensión de los núcleos urbanos y la población en situación de exclusión social.

Los Estatutos de Baleares y Andalucía especifican que la variable relevante es la población «real efectiva» o, en su caso, «protegida». Así, el artículo 130.1 del Estatuto balear establece:

1. El nivel de recursos financieros de que dispone la Comunidad Autónoma de las Illes Balears para financiar sus servicios y sus competencias, se basará en criterios de necesidades de gasto y de capacidad fiscal y tendrá en cuenta, en todo caso, como variables básicas para determinar estas necesidades, la población real efectiva de acuerdo con el artículo 120.2.c) de este Estatuto, y la circunstancia del hecho insular.

En el apartado segundo del mismo artículo 130, el legislador estatutario se precave contra las consecuencias financieras negativas derivadas de la utilización de reglas de modulación:

2. La eventual aplicación de reglas de modulación que tengan como finalidad restringir el alcance de los resultados obtenidos en el cálculo del nivel de necesidades de gasto establecido en el apartado anterior, deberá justificarse de manera objetiva y se realizará de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Orgánica a que se refiere el artículo 157.3 de la Constitución Española.

Por su parte, el artículo 175.2.b) del Estatuto andaluz concreta de la siguiente manera el principio de suficiencia, uno de los principios generales que rigen la hacienda de la Comunidad Autónoma:

b) Suficiencia financiera, en virtud de los artículos 157 y 158 de la Constitución Española, que atenderá fundamentalmente a la población real efectiva determinada de acuerdo con la normativa estatal y, en su caso, protegida, así

como a su evolución. Junto a la población, para hacer efectivo este principio, se tendrán en cuenta otras circunstancias que pudieran influir en el coste de los servicios que se presten.

Los Estatutos de Autonomía de Aragón y Castilla y León obvian la mención a la población, e inciden en los factores relacionados con el territorio, la distribución de la población en el mismo y el envejecimiento. El artículo 107.5 del Estatuto aragonés establece:

Para determinar la financiación que dentro del sistema corresponde a la Comunidad, se atenderá al esfuerzo fiscal, su estructura territorial y poblacional, especialmente, el envejecimiento, la dispersión, y la baja densidad de población, así como los desequilibrios territoriales.

Y el artículo 83.6 del Estatuto castellano y leonés:

Para determinar la financiación que dentro del sistema de financiación de las comunidades autónomas corresponde a la Comunidad de Castilla y León se ponderarán adecuadamente los factores de extensión territorial, dispersión, baja densidad y envejecimiento de la población de la Comunidad.

Además, los estatutos reformados abordan –aunque con cierta vaguedad– el problema de la evolución temporal de las necesidades de gasto. Por una parte, fijan la actualización quinquenal del sistema de financiación. Por otra, establecen lo siguiente (artículo 208.1, segundo párrafo del Estatuto de Autonomía de Cataluña, 120.2.c) y 131.2 de Baleares y 175.2.b) y 177.1 de Andalucía; con similar objetivo, artículo 83.7 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León):

Esta actualización deberá efectuarse sin perjuicio del seguimiento y, eventualmente, puesta al día de las variables básicas utilizadas para la determinación de los recursos proporcionados por el sistema de financiación

Aunque cada comunidad autónoma se haya preocupado, como es obvio, por incluir en su estatuto aquellos indicadores que más puedan favorecerle, lo cierto es que se trata de variables que afectan a las necesidades de gasto autonómicas, por el lado de la demanda o del coste, por lo que su toma en consideración está perfectamente justificada.¹⁸ Tampoco puede desconocerse que, como hemos explicado en la sección anterior, buena parte de estos criterios ya se utiliza en la actualidad para calcular las necesidades de gasto. En efecto, la población (en su caso, «protegida») constituye ya la variable básica en la estimación de las necesidades,¹⁹ y también se tienen en cuenta las variables relacionadas con la estructura demográfica, el territorio y la dispersión.

18. Solé (2007: 130-131) lleva a cabo una evaluación sumaria de un buen número de variables de necesidades propuestas en diversos medios.

19. Lo que no quiere decir que sea, o deba ser, la única variable explicativa de las necesidades de gasto. Como recuerda Solé (2007: 105-6), la población aproxima bien la escala de prestación de algunos servicios, como los personales (educación, sanidad, servicios sociales), pero no la de los servicios dirigidos a satisfacer las demandas de la actividad económica, del medio ambiente o del territorio, para los que la escala de prestación podría aproximarse con variables como la superficie o el número de empresas o de ocupados. Por otro lado, además de los factores de demanda o de escala, como la población, están los factores de coste (como, por

Conclusiones

El trabajo ha descrito y valorado cómo se han cuantificado las necesidades de gasto de las comunidades autónomas desde los orígenes del proceso de descentralización hasta la actualidad. Se concluye que la metodología seguida para calcular las necesidades de gasto autonómicas ha sido y sigue siendo insatisfactoria, porque no asegura que se haya calculado correctamente el gasto que deben realizar las comunidades autónomas para alcanzar el objetivo de equidad fijado por el sistema de financiación desde sus inicios: la prestación de niveles equiparables de los bienes y servicios públicos de competencia autonómica.

El trabajo también concluye que es difícil que se produzcan cambios significativos en esta materia en la próxima reforma del sistema de financiación, en la medida en que sigan vigentes las dos restricciones, económica y política, que han estado presentes en todo el proceso de descentralización operado en España: las limitaciones presupuestarias del nivel central y la consolidación de la financiación percibida por cada comunidad autónoma antes de cada revisión del modelo.

Referencias

- AZAÑA, M. y J. ORTEGA Y GASSET (2005): *Dos visiones de España. Discursos en las Cortes Constituyentes sobre el Estatuto de Cataluña (1932)*, Barcelona: Galaxia Gutenberg / Círculo de Lectores.
- BARBA-ROMERO, S. (1987): «La determinación de los parámetros del nuevo sistema de financiación autonómica», *Revista Española de Economía*, vol. 4, núm. 2, pp. 213-225.
- BLÖCHLIGER, H., O. MERK, C. CHARBIT y L. MIZELL (2007): «Fiscal equalisation in OECD countries», *OECD Network on Fiscal Relations Across Level of Governments COM/CTPA/ECO/GOV/WP(2007)4*.
- BOADWAY, R. y A. SHAH, eds. (2007): *Intergovernmental Fiscal Transfers. Principles and Practice*, Washington, DC: The World Bank.
- CABASÉS, J. M., dir. (2006): *La financiación del gasto sanitario desde la perspectiva de la experiencia comparada*, Bilbao: Fundación BBVA.
- CASTELLS, A. y A. SOLÉ OLLÉ (2000): *Cuantificación de las necesidades de gasto de las Comunidades Autónomas: metodología y aplicación práctica*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA (1986a): «El sistema de financiación de las Comunidades Autónomas», *XIV Reunión del Consejo de Política Fiscal y Financiera*, Madrid, 24 de abril de 1986.

ejemplo, para algunos servicios, la dispersión), cuya relevancia no se puede desconocer (Solé, 2007: 101-2). Para un análisis de la importancia del territorio en las necesidades de gasto regionales, véase López Laborda y Salas (2002).

- CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA (1986b): «Propuesta para el sistema definitivo de financiación autonómica», *XVIII Reunión del Consejo de Política Fiscal y Financiera*, Madrid, 10 de octubre de 1986.
- 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.
- GARCÍA AÑOVAROS, J. (1986): «Informe sobre modificación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas», *Hacienda Pública Española*, núm. 101, pp. 374-403.
- LÓPEZ LABORDA, J. (1991): *Los equilibrios financieros en el Estado de las Autonomías*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- LÓPEZ LABORDA, J. (2007a): «La nivelación horizontal», en S. LAGO, dir. (2007): *La financiación del Estado de las Autonomías: perspectivas de futuro*, capítulo 6, pp. 165-187, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- LÓPEZ LABORDA, J. (2007b): «Las reformas estatutarias y la modificación del grado de nivelación de las comunidades autónomas», en J. TORNOS, dir. (2007): *Informe Comunidades Autónomas 2006*, pp.627-641, Barcelona: Instituto de Derecho Público.
- LÓPEZ LABORDA, J. y F. RODRIGO (2000): «La cuantificación de las necesidades de gasto de las Comunidades Autónomas: Descripción y valoración de la experiencia comparada y de la investigación aplicada», *Investigaciones*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- LÓPEZ LABORDA, J. y V. SALAS (2002), «Financiación de servicios públicos en territorios con desigual densidad de demanda», *Revista de Economía Aplicada*, núm. 28, pp. 121-150.
- MARTÍNEZ VÁZQUEZ, J. y B. SEARLE, eds. (2007): *Fiscal Equalization. Challenges in the Design of Intergovernmental Transfers*, Nueva York: Springer.
- MONASTERIO, C. y J. SUÁREZ (1998): *Manual de hacienda autonómica y local*, 2ª edición, Barcelona: Ariel.
- MONASTERIO, C. y F. PÉREZ, J. V. SEVILLA y J. SOLÉ (1995): *Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- MUSGRAVE, R. A. y P. B. MUSGRAVE (1981): *Hacienda Pública teórica y aplicada*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- RUIZ-HUERTA, J., A. HERRERO y C. VIZÁN (2002): «La reforma del sistema de financiación autonómica», en J. TORNOS, dir. (2002): *Informe Comunidades Autónomas 2001*, pp. 485-511, Barcelona: Instituto de Derecho Público.
- SHAH, A. (2007): «A Framework for Evaluating Alternate Institutional Arrangements for Fiscal Equalization Transfers», en J. MARTÍNEZ VÁZQUEZ y B. SEARLE, eds. (2007), capítulo 6, pp. 141-162.

- SOLÉ OLLÉ, A. (1999): *Estimació de les necessitats de despesa dels governs subcentrals: Aspectes metodològics i aplicació al càlcul d'una subvenció anivelladora municipal*, tesis doctoral, inédita, Universidad de Barcelona.
- SOLÉ OLLÉ, A. (2007): «Las necesidades de gasto de las CCAA», en S. LAGO, dir. (2007): *La financiación del Estado de las Autonomías: perspectivas de futuro*, capítulo 4, pp. 87-131, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- SUBDIRECCIÓN GENERAL DE COORDINACIÓN FINANCIERA CON LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (2004): *Informe sobre la financiación de las comunidades y ciudades autónomas: ejercicio 2001*, Madrid: Ministerio de Economía y Hacienda, Centro de Publicaciones (<http://www.meh.es/Portal/Estadistica+e+Informes/Estadisticas+territoriales/Financiacion+CC.AA.+1999+a+2001.htm>)
- ZABALZA, A. (1987): «El nuevo sistema de financiación autonómica», *Papeles de Economía Española*, núm. 30/31, pp. 374-384.
- ZABALZA, A. (1994): «Un Mecanismo de Corresponsabilidad Fiscal para el Sistema de Financiación Autonómica», *Revista Española de Economía*, vol. 11, núm. 2, pp. 333-367.

VI. LA UNIÓN EUROPEA Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

LA ACTIVIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA

David Tornos

En el año 2007 se ha celebrado el quincuagésimo aniversario de los Tratados de Roma, fundadores de la Comunidad Económica Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica. El 25 de marzo, se celebró en Berlín dicho aniversario con la adopción de una Declaración política en la que se reafirmaban los valores de libertad, paz, prosperidad y seguridad en los que se basa la Unión Europea al tiempo que se destacaban los retos de futuro a los que ha de enfrentarse. Una Declaración cuyo fin era revitalizar el proceso de integración europea, objetivo que se cumplió plenamente bajo las presidencias alemana y portuguesa del Consejo de la Unión Europea, al lograrse la aprobación del nuevo Tratado de Lisboa, que sustituirá al fallido Tratado Constitucional que se firmó en 2004. Un nuevo Tratado que supone el abandono definitivo de la refundición de los Tratados en un único texto denominado «Constitución» y la vuelta al sistema tradicional de reforma de aquellos. Que estará compuesto por el Tratado de la Unión Europea y el Tratado de funcionamiento de la Unión Europea, de los que se ha eliminado todo atisbo constitucional, pero que, en definitiva recogen la práctica totalidad del contenido del Tratado Constitucional.

Tras su firma en Lisboa, el 13 de diciembre, se inició el proceso de ratificación del Tratado, con el objetivo de que su entrada en vigor pueda producirse el 1 de enero de 2009.

En el Consejo Europeo de Lisboa del mes de diciembre, los líderes europeos decidieron abrir un proceso de reflexión a medio y largo plazo sobre el futuro de la Unión Europea, para lo que decidieron la creación de un grupo independiente de reflexión («Grupo de reflexión sobre el horizonte 2020-2030»), que estará presidido por el antiguo presidente del Gobierno español, Felipe González.

El 1 de Enero de 2007, Bulgaria y Rumania se convirtieron en miembros de pleno derecho de la Unión Europea; Eslovenia se incorporó definitivamente a la zona euro, convirtiéndose en el décimo tercer Estado miembro en el que circula la moneda única. Y el 21 de diciembre, se amplió el «Espacio Schengen» con la incorporación de nueve Estados miembros.

En el marco del objetivo de mejora de la legislación comunitaria, las prioridades de 2007 se han centrado en la aplicación del programa de simplificación (la Comisión Europea presentó 44 nuevas iniciativas de simplificación durante 2007), el establecimiento de un control de calidad de los análisis de impacto y la presentación de un programa de actuación destinado a reducir en un 25% hasta el año 2012, las cargas administrativas que gravan a las empresas como consecuencia de la legislación vigente en la Unión Europea (con la invitación del Consejo Europeo

a los Estados miembros para que imiten dicha iniciativa en el marco de sus propios ordenamientos jurídicos).

Por último, es de destacar que, aparte de las disposiciones adoptadas y publicadas a lo largo de 2007, la Comisión Europea ha impulsado un conjunto de reflexiones estratégicas sobre aspectos tan importantes como: la modernización del mercado interior, la nueva Agenda Social europea, la movilidad laboral, la política energética comunitaria y el cambio climático, la política común de inmigración, la reforma de la política agrícola común, el espacio europeo de investigación, la educación y la formación, la futura política marítima de la Unión Europea, la estrategia europea en materia de política de los consumidores o la reforma del presupuesto. A lo largo de 2007, la Comisión Europea ha presentado once Libros Verdes para iniciar los debates sobre el cambio climático, la movilidad urbana, las amenazas biológicas, la política de asilo, el desmantelamiento de buques, los servicios financieros al por menor, el acceso público a los documentos de las instituciones europeas, el espacio europeo de investigación, la utilización de instrumentos de mercado en la política medioambiental, hacia una Europa sin humo de tabaco o la revisión del acervo en materia de consumo. Asimismo, presentó tres Libros Blancos sobre un planteamiento estratégico de la salud para la Unión Europea, el deporte y la estrategia europea sobre problemas de salud relacionados con la alimentación, el sobrepeso y la obesidad. Y entre las nuevas propuestas legislativas, destacan los paquetes de iniciativas relativos a la energía (y, en especial, a la finalización del mercado interior de la electricidad y el gas); al transporte por carretera; la logística del transporte de mercancías; o a la fiscalidad indirecta (en materia de IVA).

Tratado de Lisboa

2007 se erigía como un año crítico para lograr salir del impasse constitucional en que se hallaba inmersa la Unión Europea desde mayo de 2005, tras el doble «no» en los referendos celebrados en Francia y Holanda y la posterior negativa de siete Estados miembros a continuar con el proceso de ratificación del Tratado Constitucional firmado en Roma el 29 de octubre de 2004. En primer lugar, porque para la reactivación del proceso debía esperarse a la celebración de las elecciones presidenciales francesas en el mes de mayo. En segundo lugar, porque durante el primer semestre del año ejercería la Presidencia del Consejo la República Federal de Alemania, uno de los pocos países capaces de liderar políticamente la Unión Europea en tales circunstancias. Y, en tercer lugar, porque si se quería que el nuevo Tratado entrase en vigor antes de o coincidiendo con la celebración de las próximas elecciones europeas de junio de 2009, necesariamente debía contarse con un texto firmado antes de finalizar el año, para disponer del tiempo suficiente (de doce a catorce meses) para completar el proceso de ratificación por parte de los Estados miembros.

El Consejo Europeo del mes de junio, con el que se cerraría la Presidencia alemana, iba a ser, por lo tanto, fundamental para el desbloqueo definitivo de la situación de impasse.

Previamente, la Presidencia alemana aprovechó la conmemoración del quincuagésimo aniversario de los Tratados de Roma para consensuar una Declaración, firmada en Berlín el 25 de marzo de 2007 por la presidenta del Consejo de la Unión Europea, el presidente de la Comisión Europea y el presidente del Parlamento Europeo, en la que manifestaban en su último párrafo estar «unidos en el empeño de dotar a la Unión Europea de fundamentos comunes renovados de aquí a las elecciones al Parlamento Europeo de 2009. Porque sabemos que Europa es nuestro futuro común». Unos «fundamentos comunes» que hacían referencia a un nuevo Tratado que permitiera salir a la Unión Europea del bloqueo político-institucional en el que estaba inmersa.

En los tres meses que mediaban entre la «Declaración de Berlín» y el Consejo Europeo de junio, la Presidencia alemana consiguió enderezar el rumbo político de la Unión Europea. En la madrugada del 23 de julio, el Consejo Europeo alcanzó un acuerdo que establecía la hoja de ruta para la redacción y negociación de un nuevo Tratado. El Consejo Europeo aprobó un mandato de convocatoria de una nueva conferencia intergubernamental (CIG), cuyos trabajos se iniciaron el 23 de julio. El mandato era extremadamente preciso y detallado, tomando como base fundamental de negociación el contenido del Tratado Constitucional, que ya había sido ratificado por dieciocho Estados miembros. Ello permitió la celeridad de los trabajos de una CIG más técnica que política, que, salvo en algunos aspectos puntuales, tuvo que dedicarse a dar forma jurídica de tratado de reforma al contenido que el Consejo Europeo había fijado en su mandato. Los días 18 y 19 de octubre, tuvo lugar en Lisboa, una Cumbre informal de los jefes de Estado y/o de Gobierno de los 27 estados miembros de la Unión Europea en la que se analizaron los resultados de la CIG, se debatieron cuestiones de última hora introducidas por varios Estados miembros y finalmente se alcanzó un acuerdo sobre el nuevo Tratado de Reforma. Tratado que fue firmado en Lisboa, el 13 de diciembre. La víspera, los presidentes del Consejo, la Comisión y el Parlamento Europeo habían firmado y proclamado la Carta de los Derechos Fundamentales, en una ceremonia oficial en la sede del Parlamento Europeo en Estrasburgo. Tras la firma del ya denominado «Tratado de Lisboa», se iniciaba su proceso de ratificación, que debería permitir su entrada en vigor el 1 de enero de 2009.

El nuevo Tratado de Lisboa viene a recoger prácticamente todo el contenido del Tratado Constitucional, con algunas excepciones, en dos tratados: el Tratado de la Unión Europea (TUE), que conserva su denominación actual, y recoge las normas de carácter constitucional de la Unión Europea y el Tratado de funcionamiento de la Unión Europea (anterior Tratado de la Comunidad Europea), que contiene las normas de funcionamiento de la Unión (relativas al sistema institucional, jurídico, competencial, etc.). Ambos con un mismo valor legal, como señala el artículo 1 del TUE: «La Unión se fundamenta sobre el presente Tratado y en el Tratado de funcionamiento de la Unión Europea (en lo sucesivo denominados «los Tratados»). Estos dos Tratados tendrán el mismo valor jurídico. La Unión sustituirá y sucederá a la Comunidad Europea».

Con el nuevo Tratado se pierde una de las virtudes del Tratado Constitucional, que era la de unificar todos los tratados en vigor en uno. Se pierde también otro avance importante en materia de transparencia como era el cambio de deno-

minación de los actos jurídicos. El nuevo Tratado representa una cierta simplificación con respecto a la situación actual, pero es, sin duda, un texto complicado que no contribuye al objetivo de la Unión Europea de dotarse de una mayor transparencia que le ayude a lograr una mayor aproximación a sus ciudadanos.

El nuevo Tratado elimina todo atisbo constitucional: se elimina toda referencia al término Constitución en el mismo; se elimina la referencia a los símbolos de la Unión; el ministro de Asuntos Exteriores pasa a denominarse Alto representante; etc.

Sin embargo, se mantienen las principales aportaciones materiales que recogía el Tratado Constitucional, tanto en el plano estructural (con una estructura única, abandonando la estructura de los pilares) como en el institucional y competencial. Así, la primera parte del Tratado Constitucional que contenía todo el paquete de reformas institucionales ha sido preservada en su totalidad, si bien el sistema de votación por doble mayoría se retrasa hasta 2014 por exigencias del Gobierno polaco. La segunda parte del mismo, la Carta de Derechos Fundamentales, no forma parte del Tratado, si bien forma parte del acervo comunitario y queda plenamente preservado su carácter jurídicamente vinculante, si bien no se aplicará al Reino Unido y con ciertas reservas a Polonia. La tercera parte que recogía los Tratados existentes e introducía novedades en determinadas políticas, no sólo se mantiene, sino que se han introducido nuevos títulos competenciales en materias como la energía y el cambio climático.

En relación a la dimensión regional y local, el nuevo Tratado deja prácticamente intactas las modificaciones introducidas por el Tratado Constitucional, tal y como había solicitado el Comité de las Regiones en su Dictamen de iniciativa del 6 de junio de 2007 sobre el tema «La reactivación del proceso de reforma de la Unión Europea con vistas al Consejo Europeo de los días 21 y 22 de junio de 2007» (DOUE C 197 de 24.8.2007, p. 30 a 37). En concreto, el reconocimiento del principio de autonomía local y regional (artículo 4-2 TUE) y el reconocimiento de la diversidad cultural y lingüística de la Unión Europea (artículo 3-3 TUE). La nueva definición del concepto de «cohesión», con la inclusión del término «territorial» (cohesión económica, social y territorial). La redefinición del principio de subsidiariedad, con la inclusión del nivel local y regional. El refuerzo de los mecanismos de aplicación y control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, con la posibilidad de participación de los Parlamentos regionales dotados de competencias legislativas. Y el refuerzo del Comité de las Regiones, al que se reconoce la posibilidad de acudir directamente al Tribunal de Justicia en caso de violación del principio de subsidiariedad y de recurrir al Tribunal para defender sus propias prerrogativas.

Política de Cohesión

En el *Informe* del año anterior describimos el nuevo marco financiero de la política de cohesión, tras el acuerdo político sobre las perspectivas financieras para el período 2007-2013, alcanzado en el mes de Diciembre de 2005.

A lo largo del año 2007, la Comisión Europea ha aprobado los marcos de referencia estratégicos nacionales presentados por los veintisiete Estados miem-

bros conforme a las orientaciones estratégicas comunitarias para el período 2007-2013. Y en el mes de diciembre, aprobó formalmente 302 programas operativos (Fondo Europeo de desarrollo Regional y Fondo de Cohesión), lo que representa el 96% de los programas previstos para el período 2007-2013.

El 7 de mayo fue aprobado el marco estratégico nacional de referencia de España en el que se describe en términos generales de qué manera piensa utilizar España los recursos de la Unión Europea en materia de cohesión (35.217 millones de euros) en los próximos siete años. El principal objetivo de España para dicho período, «Contribuir a la cohesión y al desarrollo equilibrado de la Unión gracias a un crecimiento conjunto y sostenible de España y de cada una de sus ciudades y comunidades autónomas», se traduce en tres objetivos estratégicos: 1.- Hacer de España un lugar más atractivo para invertir y trabajar; 2.- Mejorar el conocimiento y la innovación para reforzar el conocimiento; y 3.- Crear más empleo y de mejor calidad. El marco nacional de referencia pretende reflejar estos objetivos prioritarios en temas dirigidos a estimular la economía del conocimiento, favorecer un medio ambiente o un transporte sostenibles, hacer avanzar el desarrollo local o urbano, fomentar el acceso al empleo, la inclusión social y la igualdad de oportunidades, reforzar la asociación público-privada y promover la reflexión estratégica y la adquisición de competencias mediante el intercambio de experiencias en redes temáticas de reciente creación. El marco estratégico se ejecutará a través de 45 programas operativos con arreglo a los objetivos de «convergencia» y de «competitividad regional y empleo». De ellos, 23 se financiarán con cargo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (uno conjuntamente con el Fondo de Cohesión) y los 22 restantes con cargo al Fondo Social Europeo. Entre estos programas cabe resaltar la creación de un nuevo Fondo de Tecnología, dedicado a la investigación y a la innovación por y para las empresas, una acción nacional de desarrollo urbano integrado y distintas acciones destinadas a conciliar mejor la vida profesional y privada o a reducir el abandono temprano de la escuela.

El 20 de diciembre se aprobaron los 22 programas operativos con cargo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional: 19 programas regionales (uno por cada Comunidad o Ciudad Autónoma) y tres plurirregionales (Programa de investigación, desarrollo e innovación por y para las empresas, dotado con 2.200 millones de euros; Programa de Economía del Conocimiento, dotado con 1.400 millones de euros y Programa de Asistencia técnica, dotado con 63,9 millones de euros). Y un programa operativo con cargo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y al Fondo de Cohesión, de carácter plurirregional, con un presupuesto de 4.900 millones de euros y que tiene como objetivo desarrollar y mejorar las infraestructuras de transporte en el marco de las redes transeuropeas de transporte (RTE-T) y, más concretamente, los proyectos prioritarios de interés general en los ámbitos ferroviario y portuario.

Política agrícola común (PAC)

En el sector de los cereales, a tenor de la situación del mercado internacional, el Consejo adoptó, el 26 de septiembre, el Reglamento (CE) núm. 1107/2007 que establece excepciones al Reglamento (CE) núm. 1782/2003 en lo que atañe a la reti-

rada de tierras en 2008. El objeto del mismo es fijar en el 0% el porcentaje de retirada de tierras obligatorio, para tratar de aumentar la producción europea de cereales. En relación al maíz, el 11 de junio, el Consejo adoptó el Reglamento (CE) núm. 735/2007, que modifica el Reglamento (CE) núm. 1784/2003 por el que se establece la organización común de mercados en el sector de los cereales, a fin de establecer una limitación de las cantidades elegibles para la intervención y garantizar el correcto funcionamiento del mercado comunitario.

En el sector de la leche, el 26 de septiembre, el Consejo adoptó el Reglamento (CE) núm. 1152/2007, que modifica las disposiciones relativas a la intervención y almacenamiento de la mantequilla, la nata y la leche desnatada en polvo y simplifica el régimen de la leche destinada a centros escolares; el Reglamento (CE) núm. 1153/2007, que tiene por objeto liberalizar el mercado de leche de consumo, autorizando la comercialización como leche de consumo, de productos con un contenido de materia grasa distinto de las tres categorías existentes (leche entera, semidesnatada y desnatada); y la Directiva 2007/61/CE que tiene por objeto autorizar la normalización del contenido de proteínas de determinada leche en conserva total o parcialmente deshidratada destinada a la alimentación humana (en aplicación de las normas del Codex Alimentarius).

En el sector de las frutas y hortalizas, el 26 de septiembre, el Consejo adoptó el Reglamento (CE) núm. 1182/2007 que reforma la organización común de mercados de dichos productos. El 12 de diciembre, la Comisión Europea adoptó el Reglamento (CE) núm. 1580/2007 que establece las disposiciones de aplicación de los Reglamentos vigentes en el sector de las frutas y hortalizas (reglamentos (CE) núm. 2200/96, (CE) núm. 2201/96 y (CE) núm. 1182/2007).

En el sector del azúcar, mediante los Reglamentos (CE) núm. 1260/2007 y (CE) núm. 1261/2007, adoptados el 9 de octubre, el Consejo aprobó un conjunto de modificaciones del régimen de reestructuración del sector aprobado en 2006 (Reglamentos (CE) núm. 318/2006 y (CE) núm. 320/2006), con el objetivo de reducir la producción de azúcar en la Unión Europea hasta niveles sostenibles.

En el sector de la carne de bovino, el Consejo adoptó, el 11 de junio, el Reglamento (CE) núm. 700/2007 que define las condiciones de comercialización, en el territorio de la Comunidad Europea, de la carne procedente de bovinos de edad igual o inferior a doce meses y, en particular, las denominaciones de venta que deben utilizarse.

El 22 de octubre, el Consejo adoptó el Reglamento (CE) núm. 1234/2007 que tiene por objeto crear una única organización común de mercados. Constituye la piedra angular del plan de acción de la Comisión Europea destinado a simplificar y racionalizar la Política agrícola común. Reúne en un solo Reglamento las 21 organizaciones comunes de mercado existentes y los 23 actos del Consejo correspondientes, según un enfoque horizontal. Aunque no deja de ser un ejercicio técnico que no pretende ni cambiar las decisiones políticas subyacentes adoptadas por el Consejo ni modificar el ámbito actual de las organizaciones comunes de mercado existentes, el Reglamento se propone crear un marco jurídico horizontal, lo que requiere una reformulación del texto y una eliminación de los detalles, los cuales podrán ser cubiertos por disposiciones de aplicación. El Re-

glamento se aplicará a partir del 1 de enero de 2008, con algunas excepciones según el sector de que se trate.

En el ámbito de la agricultura ecológica, el Consejo adoptó, el 28 de junio, el Reglamento (CE) núm. 834/2007 que establece el nuevo marco jurídico para los productos ecológicos, derogando el Reglamento (CE) núm. 2092/91.

El 26 de noviembre, el Consejo adoptó el Reglamento (CE) núm. 1437/2007 que modifica el Reglamento (CE) núm. 1290/2005 sobre la financiación de la política agrícola común. El objeto del presente Reglamento es responder a la obligación de publicar los datos sobre los beneficiarios de fondos comunitarios que introdujo el Reglamento (CE, EURATOM) núm. 1995/2006, en el que se prevé que los detalles necesarios se establezcan en las normas sectoriales correspondientes.

El 29 de marzo, la Comisión Europea presentó una Comunicación sobre el sistema de condicionalidad de las ayudas directas en el marco de la política agrícola común (COM (2007) 147 final), cuyo objetivo es evaluar el funcionamiento de dicho sistema y presentar un conjunto de propuestas con el fin de mejorar su aplicación. Y el 20 de noviembre, la Comisión Europea adoptó la Comunicación, «Preparándose para el «chequeo» de la reforma de la PAC» (COM (2007) 722). El denominado «chequeo» de la PAC continúa con las reformas iniciadas en 2003 por la Comisión Europea y plantea tres cuestiones principales: la simplificación del régimen de ayudas directas; la pertinencia de los instrumentos de ayuda al mercado; y cómo hacer frente a los nuevos desafíos como el cambio climático, los biocombustibles o la gestión del agua. La Comunicación dio inicio a una amplia consulta de seis meses, tras la cual la Comisión Europea presentará un paquete de propuestas legislativas.

Política pesquera común (PPC)

El 11 de Junio, el Consejo adoptó la Decisión 2007/409/CE que modifica algunas disposiciones de la Decisión 2004/585/CE por la que se crean consejos consultivos regionales en virtud de la política pesquera común (PPC), para que los mismos puedan acogerse a una ayuda financiera de la Comunidad en su calidad de organismos que fomentan un objetivo de interés general europeo.

En el ámbito de la conservación y gestión de los recursos pesqueros, el Consejo adoptó, el 7 de mayo, el Reglamento (CE) núm. 520/2007 por el que se establecen medidas técnicas de conservación aplicables a los buques pesqueros de la Unión Europea en lo que se refiere a la captura y el desembarco de poblaciones de especies altamente migratorias y a la captura de especies accesorias. El 11 de junio, el Consejo adoptó el Reglamento (CE) núm. 643/2007 que introduce nuevas medidas en materia de recuperación de las poblaciones de atún rojo basadas en la Recomendación de la Comisión Internacional para la Conservación del atún atlántico. El 17 de Diciembre adoptó un Reglamento similar para el atún rojo del Atlántico Oriental y el Mediterráneo (Reglamento (CE) núm. 1559/2007).

El 10 de julio, el Consejo adoptó el Reglamento (CE) núm. 865/2007 sobre la conservación y la explotación sostenible de los recursos pesqueros en virtud de

la PPC. Se trata de adaptar la flota pesquera de la Unión Europea para mejorar la seguridad, las condiciones laborales, la higiene y la calidad de los productos, así como la eficiencia energética en los buques pesqueros de los Estados miembros de la Unión. Y el 17 de diciembre, el Consejo adoptó el Reglamento (CE) núm. 1533/2007 por el que modifica los Reglamentos (CE) núm. 2015/2006 y (CE) núm. 41/2007 en lo que atañe a las posibilidades de pesca y las condiciones correspondientes para determinadas poblaciones de peces.

En relación a las regiones ultraperiféricas, el Consejo adoptó el 21 de mayo, el Reglamento (CE) núm. 791/2007 por el que se establece un régimen de compensación de los costes adicionales que origina la comercialización de determinados productos pesqueros de las Azores, Madeira, las Islas Canarias, la Guayana Francesa y la Reunión para el período 2007-2013.

En relación al Fondo Europeo de la Pesca, la Comisión Europea adoptó, el 26 de marzo, el Reglamento (CE) núm. 498/2007 por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) núm. 1198/2006 del Consejo relativo a dicho Fondo.

Por último, el 4 de diciembre, el Consejo adoptó el Reglamento (CE) núm. 1447/2007 por el que establece los precios de orientación y de producción comunitarios de determinados productos de la pesca de acuerdo con el Reglamento (CE) núm. 104/2000 para la campaña de pesca de 2008.

Medio ambiente

En relación a la protección del medio ambiente, destaca la adopción, el 23 de mayo, del Reglamento (CE) núm. 614/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al nuevo instrumento financiero «LIFE+», para el período 2007-2013 y que contará con una dotación financiera de 2.143.409.000 euros.

El 16 de febrero, el Consejo adoptó el Reglamento (CE) núm. 172/2007 mediante el cual introduce nuevos límites máximos de concentración en materia de contaminantes orgánicos persistentes, modificando el anexo V del Reglamento (CE) núm. 850/2004.

El 14 de marzo, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron la Directiva 2007/2/CE por la que se establecen las normas generales con vistas al establecimiento en la Comunidad Europea de una infraestructura de información espacial, denominada «Inspire», orientada a la aplicación de las políticas comunitarias de medio ambiente y de políticas o actuaciones que puedan tener incidencia sobre el mismo. «Inspire» se basará en infraestructuras de información espacial establecidas y gestionadas por los Estados miembros.

El 23 de octubre, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron la Directiva 2007/60/CE relativa a la evaluación y gestión de los riesgos de inundación, que trata de establecer un marco a fin de reducir las consecuencias negativas para la salud humana, el medio ambiente, el patrimonio cultural y la actividad económica que suponen las inundaciones en la Comunidad.

En relación a la etiqueta ecológica europea, la Comisión Europea adoptó, el 29 de marzo, la Decisión 2007/207/CE con objeto de prorrogar la vigencia de los criterios ecológicos para la concesión de la misma a determinados productos: «papel tisú» hasta el 4 de mayo de 2008; «televisores» hasta el 31 de marzo de 2008; «productos textiles» y «frigoríficos» hasta el 31 de mayo de 2008; «lavadoras» hasta el 30 de noviembre de 2008 y «detergentes para lavavajillas» hasta el 31 de diciembre de 2008. Y el 21 de junio, la Decisión 2007/457/CE por la que se prorroga la vigencia de los criterios ecológicos para las «lavavajillas», «pinturas y barnices de interior», «colchones», «papel para copiar y papel gráfico», y «bombillas eléctricas» hasta el 28 de febrero de 2009.

El 21 de junio, la Comisión Europea adoptó la Decisión 2007/506/CE por la que se establecen los criterios ecológicos para la concesión de la etiqueta ecológica comunitaria a jabones, champús y acondicionadores de cabello. Y el 9 de noviembre, la Decisión 2007/742/CE que establece los criterios para las bombas de calor accionadas eléctricamente o por gas o de absorción de gas.

Por su parte, la Comisión Europea adoptó, el 21 de febrero, una Comunicación interpretativa sobre residuos y subproductos (COM(2007) 59 final) para aumentar la seguridad jurídica en materia de residuos y facilitar la comprensión y la aplicación de su definición, especialmente a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Y, el 14 de noviembre, adoptó una Comunicación relativa a la revisión de la Recomendación 2001/331/CE sobre criterios mínimos de las inspecciones medioambientales (COM (2007) 707 final), con la que inicia un amplio proceso de consulta con las instituciones y las partes interesadas, a fin de poder determinar el camino a seguir más adecuado para el desarrollo de la Recomendación.

En relación al cambio climático, la Comisión Europea adoptó, el 10 de enero, la Comunicación «Limitar el calentamiento mundial a 2°C. Medidas necesarias hasta 2020 y después», en la que presenta propuestas de medidas que deberán adoptar la Unión Europea y el conjunto de la Comunidad internacional para evitar que el cambio climático a escala mundial tenga consecuencias irreversibles. El Consejo Europeo en su reunión de Primavera (8 y 9 de marzo) aprobó el conjunto de medidas sobre energía y clima basadas en esta Comunicación. El 28 de marzo, la Comisión Europea adoptó un Libro Verde sobre los instrumentos basados en el mercado a favor del medio ambiente y de los objetivos de protección medioambiental del resto de las políticas comunitarias (COM (2007) 140 final), cuyo objetivo era lanzar una amplia consulta acerca de cómo dichos instrumentos pueden contribuir al cumplimiento de los objetivos fijados por el Consejo Europeo en materia de energía y cambio climático.

El 29 de junio, la Comisión Europea adoptó su primer documento de orientación sobre la adaptación a los efectos del cambio climático. El Libro Verde «Adaptación al cambio climático en Europa: Opciones de actuación para la Unión Europea» (COM (2007) 354 final), tiene como objetivo iniciar un amplio debate a escala europea para decidir las líneas de actuación futura. El 18 de septiembre, la Comisión Europea adoptó una nueva Comunicación titulada «Creación de una alianza mundial para hacer frente al cambio climático entre la Unión Europea y los países en desarrollo pobres más vulnerables al cambio climático» (COM (2007)

540 final). Y el 27 de noviembre, presentó su informe anual sobre los progresos realizados hacia la consecución de los objetivos de Kyoto en materia de limitación de las emisiones de gases de efecto invernadero (COM (2007) 757 final).

Del 3 al 14 de diciembre tuvo lugar en Bali (Indonesia) la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el cambio climático, que se centró en la búsqueda de un acuerdo para negociar un tratado internacional de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero. El principal resultado de la Conferencia fue el acuerdo alcanzado sobre una hoja de ruta que aclara el contenido y el período de negociaciones de un tratado internacional para reducir las emisiones en el período posterior a 2012.

Fiscal

En materia de fiscalidad, destaca la adopción, el 11 de diciembre, por parte del Parlamento Europeo y del Consejo de la Decisión núm. 1482/2007/CE, por la que se establece el programa de acción «Fiscalis 2013», destinado a mejorar el funcionamiento de los sistemas fiscales en el mercado interior. El programa contará con un presupuesto de 157 millones de euros para el período comprendido entre el 1 de enero de 2008 y el 31 de diciembre de 2013. Su objetivo será facilitar a los Estados miembros los medios para combatir mejor el fraude fiscal y reducir los costes que deben asumir los agentes económicos para ajustarse a la legislación comunitaria en materia de IVA e impuestos especiales.

Competencia

En materia de ayudas estatales, el 15 de noviembre se publicó la Comunicación de la Comisión Europea titulada «Hacia una aplicación efectiva de las decisiones de la Comisión por las que se ordena a los estados miembros que recuperen las ayudas estatales ilegales e incompatibles». El 12 de diciembre, la Comisión Europea adoptó un Reglamento que modifica el Reglamento (CE) núm. 794/2004, relativo a la aplicación del Reglamento (CE) núm. 659/1999 en lo que se refiere a las normas de desarrollo del artículo 93 del Tratado CE. El nuevo Reglamento aporta algunas precisiones sobre el proceso de notificación e incluye nuevos formularios al respecto para las ayudas en los ámbitos del capital de riesgo y de la investigación.

En materia de control de concentraciones, el 10 de julio, la Comisión Europea hizo pública una Comunicación que contiene las directrices que explican su práctica habitual en el ámbito del control de las concentraciones entre empresas. Dicha Comunicación sustituye las directrices existentes adaptándolas en virtud de la jurisprudencia reciente y del Reglamento sobre concentraciones adoptado en 2004. Las Comunicaciones que son sustituidas por las nuevas directrices consolidadas son la relativa a la noción de concentración; la referida al concepto de empresa en participación con plenas funciones (joint ventures); la relativa al cálculo de la cifra de negocios y la relativa a la noción de empresa afectada. La única cuestión que no es abordada por la nueva Comunicación es la relativa a la remi-

sión de asuntos de concentraciones de la Comisión a las autoridades nacionales y viceversa, que ya fue objeto de una Comunicación específica, publicada el 5 de marzo de 2005.

Mercado interior

A lo largo del año 2007, el conjunto de instituciones europeas han realizado sus aportaciones en aras a efectuar una revisión completa del mercado único europeo. Dicha revisión desembocó en la presentación, el 20 de noviembre, por parte de la Comisión Europea de un conjunto de iniciativas con objeto de modernizar el mercado interior, a fin de que responda sobre las bases actuales a los nuevos desafíos derivados de la globalización, el rápido avance de la innovación, así como las cambiantes realidades social y ambiental.

La revisión del mercado interior incluye los siguientes documentos: «Un mercado único para la Europa del siglo XXI» (COM (2007) 724); «El mercado único: análisis de los logros» (SEC(2007)1521); «Aplicación de la nueva metodología de seguimiento de los mercados de productos y los sectores: resultados de un primer examen sectorial» (SEC (2007) 1517; «Dimensión exterior de la revisión del mercado único» (SEC (2007) 1518); «Iniciativas en el ámbito de los servicios financieros minoristas» (SEC (2007) 1520); «Oportunidades, acceso y solidaridad: hacia una nueva visión social para la Europa del siglo XXI» (COM (2007) 726; y «Servicios de interés general, incluidos los sociales: un nuevo compromiso europeo» (COM (2007) 725).

En el ámbito de los servicios financieros, destaca la adopción, el 13 de noviembre, de la Directiva 2007/64/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre los servicios de pago en el mercado interior, que sienta las bases jurídicas para crear un espacio único de pagos en euros, reforzando los derechos y la protección de los usuarios de los servicios de pago.

En materia de derecho de sociedades, el 11 de julio, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron la Directiva 2007/36/CE cuyo objetivo es suprimir los principales obstáculos al voto transfronterizo en las sociedades cotizadas con sede social en un Estado miembro, introduciendo algunos requisitos específicos en lo que se refiere a los derechos de los accionistas en el contexto de la asamblea general. Y el 13 de noviembre, adoptaron la Directiva 2007/63/CE sobre el requisito de presentación de un informe de un perito independiente en caso de fusión o escisión de sociedades anónimas. Dicha Directiva da a los accionistas la posibilidad de renunciar al informe escrito del perito sobre el proyecto de las condiciones de fusión o escisión, con lo que las Directivas 78/855/CEE y 82/891/CEE se ajustan a los requisitos actuales de la décima Directiva sobre el derecho de sociedades, relativa a las fusiones transfronterizas de capital (Directiva 2005/56/CE).

En materia de contratación pública, el 23 de mayo, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron la Directiva 2007/24/CE que tiene por objeto derogar la Directiva 71/304/CEE relativa a la supresión de las restricciones a la libre prestación de servicios en el sector de los contratos administrativos de obras y a la adjudicación de contratos administrativos de obras por medio de agencias o sucursa-

les, a fin de simplificar el acervo comunitario. Y el 11 de diciembre, adoptaron la Directiva 2007/66/CE por la que se revisan las normas comunitarias sobre procedimientos de recurso en materia de adjudicación de contratos públicos. La Directiva contempla la posibilidad de establecer períodos suspensivos del tipo «standstill» que permitan a los licitadores interesados tener tiempo suficiente para estudiar la decisión de adjudicación del contrato y determinar si resulta conveniente incoar un procedimiento de recurso.

En relación a los medios de comunicación, el 11 de diciembre, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron la Directiva 2007/65/CE para actualizar las normas inherentes del sector de los servicios audiovisuales. La Directiva establece una normativa menos detallada y más flexible que abarca todos los servicios de los medios de comunicación audiovisuales y normas modernizadas sobre publicidad televisada para mejorar la financiación del contenido.

Investigación y desarrollo tecnológico

El 1 de enero de 2007 entraron en vigor el séptimo programa Marco de la Comunidad Europea para acciones de investigación, desarrollo tecnológico y demostración y el séptimo Programa Marco de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM).

Durante el año 2007, la Comisión Europea ha adoptado los programas de trabajo para la aplicación de los programas específicos que componen el séptimo Programa Marco, con un presupuesto de 7.000 millones de euros para este primer año. También adoptó las normas para la presentación de propuestas y los procedimientos de evaluación, selección y concesión en lo que respecta a las acciones indirectas de ambos programas marco.

El 4 de abril, la Comisión Europea presentó el Libro Verde titulado «El Espacio Europeo de Investigación: nuevas perspectivas» (COM (2007) 161 final), que abre el debate sobre la forma de profundizar y ampliar el Espacio Europeo de Investigación para que contribuya plenamente a la estrategia de Lisboa renovada.

El 16 de Agosto, la Comisión Europea adoptó una Comunicación titulada «Regiones europeas competitivas gracias a la investigación y la innovación. Una contribución para un mayor crecimiento y más y mejores puestos de trabajo» (COM (2007) 474 final) En ella analiza la situación de las políticas de investigación, innovación y cohesión e invita a los Estados miembros y a las regiones a explotar sus sinergias y utilizar con mayor eficacia los instrumentos que pone a su disposición la Unión Europea.

El 27 de marzo, el Consejo adoptó la decisión 2007/198/EURATOM por la que se establece la Empresa Común Europea para el ITER y el desarrollo de la energía de fusión. La empresa común gestionará la contribución de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM) a la organización internacional ITER (reactor termonuclear experimental internacional) para la energía de fusión. Se crea por un período de treinta y cinco años y tendrá su sede en Barcelona.

Transporte

El 23 de octubre, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron el Reglamento (CE) núm. 1370/2007 sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera que define las condiciones en las que las autoridades competentes podrán intervenir en el sector del transporte público para garantizar la prestación de servicios de interés general.

En relación al transporte ferroviario, el 23 de octubre, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron el «tercer paquete ferroviario» compuesto por el Reglamento (CE) núm. 1371/2007 sobre los derechos y obligaciones de los viajeros de ferrocarril; la Directiva 2007/58/CE que establece la apertura a la competencia del mercado de los servicios de transporte ferroviario de pasajeros el 1 de enero de 2010 y la Directiva 2007/59/CE que establece las condiciones y procedimientos para la certificación de los maquinistas de locomotoras y trenes que circulan por el sistema ferroviario de la Comunidad.

En relación al transporte marítimo, el 25 de abril, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron el Reglamento (CE) núm. 457/2007 que introduce la prohibición de que todo petrolero que no sea de doble casco pueda enarbolar el pabellón de un Estado miembro, así como la prohibición de su entrada o salida de los puertos o terminales no costeros sometidos a la jurisdicción de un Estado miembro. El 7 de junio, el Consejo adoptó la Decisión 2007/431/CE por la que se autoriza a los Estados miembros a ratificar, en interés de la Comunidad Europea, el Convenio sobre el trabajo marítimo de 2006 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

En relación a las redes transeuropeas de transporte y energía, el 20 de junio, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron el Reglamento (CE) núm. 680/2007 que define las condiciones, modalidades y procedimientos para la concesión de ayudas financieras comunitarias a favor de proyectos de interés común en dicho ámbito, para el período 2007-2013.

Salud pública

En materia de salud pública, destaca la adopción, el 23 de octubre, por parte del Parlamento Europeo y del Consejo de la Decisión 2007/1350/CE que tiene por objeto establecer el segundo Programa de acción comunitaria en el ámbito de la salud para el período 2008-2013 y que contará con una dotación financiera para su ejecución de 321.500.000 euros.

Espacio europeo de libertad, seguridad y justicia

En el ámbito de los derechos fundamentales, el 15 de febrero, el Consejo adoptó el Reglamento (CE) núm. 168/2007 que tiene por objeto crear una Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, cuyo objetivo será proporcionar a las instituciones, órganos, organismos y agencias competen-

tes de la Comunidad y a sus Estados miembros cuando apliquen el derecho Comunitario, ayuda y asesoramiento en materia de derechos fundamentales con el fin de ayudarles a respetarlos plenamente cuando adopten medidas o establezcan líneas de actuación en sus esferas de competencia respectivas.

En el marco del programa general «Derechos fundamentales y justicia», a lo largo de 2007 se adoptaron los siguientes programas específicos: «Derechos fundamentales y ciudadanía» (Decisión 2007/252/JAI); un programa específico para prevenir y combatir la violencia ejercida sobre los niños, los jóvenes y las mujeres y proteger a las víctimas y grupos de riesgo (Programa Daphne III) (Decisión 2007/779/CE) el programa específico «Justicia penal» (Decisión 2007/126/JAI); el programa específico «Justicia civil» (Decisión 2007/1149/CE) y el programa específico «Información y prevención en materia de drogas» (Decisión 2007/1150/CE).

En el marco del programa general «Seguridad y defensa de las libertades», el 12 de febrero se aprobaron los programas específicos «Prevención, preparación y gestión de las consecuencias del terrorismo y de otros riesgos en materia de seguridad» (Decisión 2007/124/CE) y «Prevención y lucha contra la delincuencia» (Decisión 2007/125/JAI).

En materia de justicia civil y mercantil, el 11 de julio, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron el Reglamento (CE) núm. 864/2007 relativo a la ley aplicable a las obligaciones extracontractuales (Roma II) y el Reglamento (CE) núm. 861 por el que se establece un proceso europeo de escasa cuantía. El 15 de octubre, el Consejo adoptó la Decisión 2007/712/CE relativa a la firma, en nombre de la Comunidad, del Convenio relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones en materia civil y mercantil. Y el 13 de noviembre, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron el Reglamento (CE) núm. 1393/2007 relativo a la notificación y al traslado en los Estados miembros de documentos judiciales y extrajudiciales en materia civil o mercantil, que deroga el reglamento (CE) núm. 1348/2000.

En materia de inmigración, el 23 de mayo, el Consejo adoptó una serie de decisiones que establecen hasta 2013 varios fondos en el marco del programa general «Solidaridad y Gestión de los Flujos Migratorios»: Fondo Europeo para los Refugiados (Decisión 2007/573/CE), Fondo para las Fronteras exteriores (Decisión 2007/574/CE) y Fondo Europeo para el retorno (Decisión 2007/575/CE). El 11 de julio, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron el Reglamento (CE) núm. 862/2007 que tiene por objeto establecer normas comunes en materia de recogida y elaboración de estadísticas comunitarias en el ámbito de la migración.

En el ámbito de la protección civil, el Consejo adoptó, el 5 de marzo, la decisión 2007/162/CE, EURATOM que tiene por objeto establecer un Instrumento de financiación de la protección civil con la finalidad de apoyar y completar la labor realizada por los Estados miembros y que contará con una dotación financiera de 189.800.000 euros para el período comprendido entre el 1 de enero de 2007 y el 31 de diciembre de 2013.

En relación al espacio Schengen, el 6 de diciembre, el Consejo, previa consul-

ta al Parlamento Europeo, decidió suprimir a partir del 21 de diciembre de 2007 y, en lo relativo a las fronteras aéreas, a partir del 30 de marzo de 2008, los controles en las fronteras terrestres y marítimas entre la República Checa, Estonia, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia, Eslovaquia y los Estados miembros que ya aplicaban plenamente el acervo Schengen (Decisión 2007/801/CE).

LA CONFERENCIA PARA ASUNTOS RELACIONADOS CON LAS COMUNIDADES EUROPEAS EN EL AÑO 2007

Francisco Javier Donaire Villa

Rasgos generales

Intensidad e implicación de las Comunidades Autónomas continuaron siendo un año más las notas dominantes de la participación autonómica en el Consejo de la UE y sus grupos de trabajo. En 2007, además, se completó la primera rotación de todas las Comunidades Autónomas en los grupos de trabajo y formaciones de la institución comunitaria abierta a esa participación. De este modo, y a la vista de los tres primeros años completos de funcionamiento del sistema puesto en pie por el Acuerdo de la CARCE de 2004, parece posible hablar ya de normalización y consolidación de la primera experiencia de presencia autonómica directa en la delegación española ante el Consejo de ministros de la UE.

De otra parte, y dado que en 2006 expiró el último ciclo plurianual de intervención autonómica en los Comités de la Comisión Europea, en 2007 quedó renovado este mecanismo participativo, con un nuevo plazo de vigencia que se prolongará hasta el año 2011. Y si bien en 2007 concluía también el primer trienio de aplicación del Acuerdo de 2004 relativo a la Consejería de Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea, la circunstancia de que el Pleno de la Conferencia no se haya reunido a lo largo del año ha impedido tanto la renovación de los consejeros autonómicos (cuyo mandato expira en marzo de 2008), como la formalización del nuevo ciclo de participación autonómica en el procedimiento de comitología a través de un acuerdo que pudiera haber alcanzado la deseable publicación oficial.

Pese a la sensación que *prima facie* pueda desprenderse de la ausencia de reuniones del plenario de la CARCE en 2007, circunstancia por lo demás inédita en la historia de la institución, parece prematuro hablar de una crisis de confianza o de funcionamiento. No hay que olvidar, en este sentido, que 2007 fue un año electoral en trece Comunidades Autónomas, y que en muchas de ellas se han producido relevos de quienes se hallan al frente de las responsabilidades relacionadas con los ámbitos de interés de la CARCE. De hecho, el factor de las elecciones autonómicas fue invocado de manera oficial como razón de que el Pleno no fuera convocado en junio, motivación a la que posiblemente deban añadirse los relevos igualmente producidos en el Ministerio de Administraciones Públicas por las mismas fechas.

En lo que atañe a la reunión del Pleno en diciembre, y a pesar de que sí fue convocada de manera oficial para el día 12, finalmente no pudo tener lugar por falta de quórum (reglamentariamente fijado en catorce consejeros). No asistieron a la sesión las comunidades de Asturias (que había justificado previamente su ausencia

por coincidencia de la sesión con la votación de los presupuestos autonómicos), Canarias, Castilla y León, La Rioja, Murcia y Valencia. La comunidad vasca, que previamente había justificado la circunstancia, concurrió representada mediante un secretario general (y no un consejero, tal y como requiere la normativa vigente a efectos de cómputo del quórum), siendo de destacar, asimismo, la ausencia de las Ciudades de Ceuta y Melilla.

Desde el Ministerio de Administraciones Públicas se ha afirmado que la presencia de todos los consejeros había sido previamente confirmada por vía telefónica. En cuanto a las Comunidades Autónomas, el único representante popular que acudió a la convocatoria, el vicepresidente madrileño, atribuyó las ausencias a la falta de un consenso previo impulsado por el Ministerio en torno al orden del día y los puntos a tratar y debatir. Por su parte, entre las filas socialistas, y apuntando a las exigencias del principio de lealtad institucional, el consejero aragonés recordó en declaraciones a los medios de comunicación la posibilidad de delegar en otro consejero autonómico para evitar situaciones como la vivida en esta ocasión, pronunciándose a favor de una modificación del quórum reglamentario con la finalidad de evitar que todo un grupo de trabajo que se halle presente no pueda reunirse de manera formal.

La sesión de la CARCE pretendía tratar de la renovación de los consejeros de Asuntos Autonómicos ante la REPER y de diversos asuntos relevantes del actual proyecto europeo, entre ellos la reciente y rápida elaboración del Tratado de Lisboa. No obstante, sí que tuvo lugar en el Senado una reunión informal con las comunidades asistentes el mismo día 12 de diciembre, en la que el Estado transmitió a estas últimas los datos relativos a la elaboración y firma del Tratado de Lisboa, de reforma de la Unión Europea. En todo caso, y a la espera de lo que suceda en 2008, el hecho de que el plenario de la Conferencia no llegara formalmente a constituirse queda relativizado si se repara en la considerable actividad que, por el contrario, desplegó la Comisión de Coordinadores de Asuntos Comunitarios Europeos. Así lo atestiguan, no sólo el dato formal de las cinco reuniones que este órgano celebró en 2007, sino principalmente sus labores desarrolladas en relevantes asuntos referentes a la proyección europea de las Comunidades Autónomas.

Uno de los temas destacados en el transcurso de dichas labores vino dado por la contribución de la Comisión de Coordinadores a la confección de la normativa estatal reguladora de las Asociaciones Europeas de Cooperación Territorial, en ejecución del Derecho comunitario, que ha culminado con la aprobación del Real Decreto regulador a principios ya de 2008. Pero quizás el campo más destacable en que el trabajo de la Comisión de Coordinadores de Asuntos Comunitarios de la CARCE tuvo un acusado protagonismo en 2007 fue su contribución al arranque del proceso de transposición y puesta en práctica de la Directiva comunitaria de Servicios.

La norma europea, aprobada a finales de 2006, y con un plazo de transposición que expirará el 28 de diciembre de 2009, viene llamada a convertirse en un auténtico revulsivo, tanto por su alcance material, como por la intensidad de sus efectos. Consecuencia de la llamada Agenda o Estrategia de Lisboa, que el Consejo Europeo adoptara en el año 2000, su finalidad es remover obstáculos en el acceso y ejer-

cicio de las actividades de servicios en el mercado interior europeo. A tal fin, obliga a los Estados a emprender un profundo y complejo proceso de identificación, evaluación y, en su caso, remoción o modificación de los procedimientos y requisitos administrativos relacionados con la puesta en marcha, ejercicio y supervisión de las actividades de servicios.

La Directiva adopta un enfoque transversal que abarca a múltiples actividades y sectores económicos, afectando a competencias que en el reparto interno se distribuyen entre los tres niveles territoriales, estatal, autonómico y local, según el reparto interno de atribuciones. Por todo ello, la transposición y puesta en aplicación de esta norma supone en España una llamada directa a la coordinación y cooperación entre las distintas administraciones implicadas, en la que la CARCE ha de tener, y de hecho así ha sido en 2007, un importante papel. La descripción de ese papel lo largo del año, y su inserción dentro del diseño del proceso plurianual de transposición y puesta en práctica de la Directiva serán analizados más adelante en esta misma crónica.

Otro asunto de relevancia a destacar en el presente apartado de valoración general del año fue la puesta en marcha de la Red Circa. Se trata de un cauce informático para hacer circular entre Estado y Comunidades Autónomas las informaciones relevantes en los ámbitos comunitarios abiertos a la participación de éstas. La red cuenta con el soporte técnico del Ministerio de Administraciones Públicas a través de una página web que proporciona los canales de transmisión, con acceso restringido a los responsables institucionales relacionados con estas cuestiones.

Finalmente, debe apuntarse en este balance general del año la aprobación de los nuevos Estatutos de Autonomía andaluz, aragonés, balear y castellano-leonés en 2007. Éstos, al igual que las normas estatutarias reformadas en el año anterior, y en línea similar a ellas, contienen disposiciones específicamente reguladoras de la proyección europea y la participación de la respectiva Comunidad Autónoma en los asuntos comunitarios, disposiciones cuya descripción y comparación cerrará el contenido de este trabajo.

El funcionamiento del sistema de participación autonómica directa en el Consejo y sus grupos de trabajo

Tal y como se ha adelantado, continuidad e intensidad son las principales notas definitorias de la participación autonómica directa ante el Consejo y sus grupos de trabajo a lo largo del año. 2007 ha cerrado el primer ciclo completo de presencia de las diecisiete Comunidades Autónomas, al haberse producido por vez primera la de las dos Comunidades que aún restaban: Baleares y Navarra. En total, la representación territorial en el Consejo fue ejercida por las Comunidades de Andalucía, Asturias, Castilla y León, Cataluña, Galicia, Islas Baleares, Murcia, Navarra, País Vasco y Valencia, habiéndose, pues, iniciado en 2007 a la segunda rotación de Comunidades en el seno de la delegación española ante la institución comunitaria.

En líneas generales, y enlazando con las experiencias acumuladas en años anteriores, puede decirse que el asentamiento y la normalización han marcado una vez más la nota dominante en el funcionamiento del sistema participativo autonómi-

co. Un proceso de asentamiento al que ha contribuido notablemente el comienzo de la aplicación, en 2007, de la Guía de Buenas Prácticas elaborada en el seno de la CARCE durante el ejercicio precedente, y de cuyo contenido se daba noticia en este mismo *Informe* correspondiente al año 2006.

Veintisiete han sido las ocasiones en que un miembro de un Consejo de Gobierno autonómico ha estado presente en las sesiones del Consejo de Ministros de la Unión Europea a lo largo del ejercicio. Por lo que se refiere al nivel técnico, fueron 311 las reuniones de grupos trabajo del Consejo que contaron con la presencia de representación autonómica. De estas últimas, en 214 ejercieron la representación funcionarios y personal procedente del territorio de las respectivas Comunidades Autónomas, por 56 a cargo del personal de las delegaciones de éstas en Bruselas, y 41 por la consejera de Asuntos Autonómicos en la REPER.

En cuanto al uso de la palabra, fueron diez las intervenciones de consejeros autonómicos en el Consejo, de las cuales cuatro se realizaron en lenguas cooficiales, concretamente dos en euskera y otras dos en gallego. Las Comunidades Autónomas intervinientes fueron las de Andalucía (en cuatro ocasiones), Castilla y León (en dos), Galicia (en dos también) y País Vasco (en tres ocasiones.). Y del mismo modo que en el año anterior, se constata también en 2007 la implicación cada vez mayor de las Comunidades Autónomas en las labores de los grupos de trabajo preparatorios de las decisiones del Consejo, siendo en una ocasión más de destacar la notable presencia en ellos de personal perteneciente a las oficinas de las Comunidades Autónomas en Bruselas.

De otra parte, resulta oportuno recordar un año más la importancia clave que reviste la cooperación entre los diversos actores institucionales, en sus dos direcciones, vertical (Estado y Comunidades Autónomas) y horizontal (interautonómica). En este sentido, y comenzando con la cooperación vertical, ésta se manifestó en 2007 en las reuniones de coordinación con las Comunidades Autónomas convocadas por la Administración General del Estado. Es de destacar que se repitió la línea de aumento de este tipo de encuentros, pues de los cuatro celebrados en 2005 y los quince que acontecieron a 2006, se pasó a veintidós en 2007, implicando además a diversos Ministerios (Medio Ambiente, Agricultura, Pesca y Alimentación, Sanidad y Consumo, Trabajo y Asuntos Sociales, y Educación y Ciencia).

Prosiguió, pues, en 2007 la tendencia al aumento de la coordinación y cooperación entre Estado y Comunidades Autónomas, práctica que hay que valorar muy positivamente no sólo por su importancia para el correcto funcionamiento del sistema de participación autonómica directa ante el Consejo y sus grupos de trabajo, sino también como imperativo inherente a la lógica del Estado autonómico. Con similar tendencia creciente, pero esta vez en el terreno de la colaboración horizontal, hay que resaltar también, como ocurriera en anualidades precedentes, la relevancia que la cooperación horizontal o interautonómica viene cobrando en este ámbito, espoleada por la exigencia en el Acuerdo de la CARCE de 2004 de que las Comunidades Autónomas alcancen una posición común para su traslado y consideración a efectos de la definición de la posición negociadora española ante la institución comunitaria.

Al igual que en 2006, tuvieron lugar también en 2007 un considerable número de reuniones de concertación convocadas por la Comunidad Autónoma al frente de la representación de las demás en las diversas formaciones del Consejo abiertas a la participación autonómica. Fueron al menos doce los encuentros de este tipo, que un año más generaron una importante cifra de documentos (se tiene constancia de catorce) expresivos de una posición común autonómica.

Las reuniones fueron las siguientes:

- C.F. de Navarra (Pamplona, 13 de febrero de 2007). Reunión para fijar la posición común autonómica sobre los asuntos a tratar en el Consejo de Medio Ambiente de 20 de febrero de 2007.
- C.A. de Cataluña (Barcelona, 8 de marzo de 2007). Reunión de representantes de las comunidades productoras de frutas y hortalizas y el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, para el seguimiento de los debates del Grupo de Trabajo del Consejo que estudia la reforma de la OCM del sector.
- C.A. de Galicia (Santiago de Compostela, 30 de marzo de 2007). Reunión del Grupo de Trabajo de la Conferencia Sectorial de Cultura sobre la Unión Europea.
- C.A. de Galicia (Santiago de Compostela, 16 de mayo de 2007). Reunión para fijar la posición común autonómica en relación con los asuntos a tratar en el Consejo de ministros de Educación, Juventud y Cultura (parte Cultura), de 24 y 25 de mayo de 2007.
- C.A. de Illes Balears (Pollença, 18 de junio de 2007). Reunión para fijar la posición común autonómica (Borrador de Documento de Conclusiones) sobre los asuntos a tratar en el Consejo de Medio Ambiente, de 28 de junio de 2007.
- C.A. de Andalucía (Sevilla, 25 de junio de 2007). Reunión de coordinación en materia de Empleo.
- C.A. de Castilla y León (Valladolid, 24 de septiembre de 2007). Reunión para fijar la posición común autonómica en relación con los asuntos a tratar en el Consejo de ministros de Educación, Juventud y Cultura (parte Cultura), de 15 y 16 de noviembre de 2007.
- C.A. de Galicia (Santiago de Compostela, 22 de octubre de 2007). Reunión para fijar la posición común autonómica en relación con los asuntos a tratar en el Consejo de ministros de Medio Ambiente, de 30 de octubre de 2007.
- C.A. del País Vasco (Vitoria, 7 de noviembre de 2007). Reunión para fijar la posición común autonómica en relación con los asuntos a tratar en el Consejo de ministros de Educación, Juventud y Cultura (parte Juventud), de 15 y 16 de noviembre de 2007. C.A. de Castilla y León (Valladolid, 12 de noviembre de 2007). Reunión del Grupo de Trabajo de la Conferencia Sectorial de Cultura sobre la Unión Europea.
- C.A. del País Vasco (Bilbao, 27 de noviembre de 2007). Reunión para fijar la posición común autonómica en relación con los asuntos a tratar en el Con-

sejo de ministros de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores (parte Empleo y Política Social), de 5 de diciembre de 2007.

- C.A. del País Vasco (Bilbao, 17 de diciembre de 2007). Reunión para fijar la posición común autonómica en relación con los asuntos a tratar en el Consejo de ministros de Medio Ambiente, de 20 de diciembre de 2007.

En cuanto al contenido de los documentos expresivos de la posición común, si bien con extensión y grado de detalle desigual, prosiguen en la línea de realizar aportaciones significativas a las iniciativas comunitarias a que pasan revista, tal y como podía detectarse ya a partir de 2006. Al igual que entonces, algunas de las contribuciones más detalladas de las Comunidades Autónomas en 2007 se producen en el campo medioambiental, siendo de mencionar también este año las referidas al ámbito de la sanidad.

Así, el documento coordinado por la Comunidad Foral de Navarra, de 13 de febrero, propone una consideración singular a las regiones ultraperiféricas e insulares en la propuesta de Directiva sobre la inclusión del sector de la aviación en el mecanismo de intercambio de emisiones (ETS), realiza sugerencias a la Directiva sobre el uso sostenible de los pesticidas, y proporciona respuestas concretas al cuestionario remitido por la Comisión en el marco de la Estrategia Temática para la Protección del Suelo. Por su parte, el documento coordinado por Murcia en mayo de 2007, en el ámbito de la salud, menciona diversos aspectos a incluir en el Libro Blanco relativo a la estrategia europea sobre nutrición y actividad física en relación con la alimentación infantil y de los adolescentes.

El Documento impulsado por Galicia en octubre de 2007, de nuevo en el terreno medioambiental, realiza interesantes consideraciones y propuestas en torno a medidas relacionadas con la escasez de agua y la sequía, o a la calidad de los combustibles, entre otras cuestiones. Y por último, el extenso documento coordinado por el País Vasco en diciembre formula detalladas e interesantes reflexiones y sugerencias en diversos aspectos ambientales y de salud, entre ellas las referentes a la Directiva sobre protección del suelo, a la Directiva sobre inclusión de la aviación en el régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, o a la política comunitaria de conservación de la biodiversidad.

Junto a esta línea de consolidación de una fértil experiencia de concertación horizontal entre las Comunidades Autónomas sin una intervención del Estado, consistente en la fijación de la posición común de todas ellas mediante reuniones y documentos de coordinación, hay que sumar un desarrollo cualitativo adicional en 2007, que debe saludarse también de manera positiva por lo que tiene de profundización y perfeccionamiento en la cooperación interautonómica. Se trata del impulso de medios técnicos que permiten canalizar más ágil y adecuadamente los necesarios flujos de información, consistente en la creación de dominios web por parte de varias Comunidades Autónomas (Murcia, Andalucía y País Vasco), a fin de dotar de un soporte tecnológico a la representación autonómica directa. Esta línea de «cooperación tecnológica», por así denominarla, ha tenido su principal campo de aplicación en la coordinación de la postura autonómica en relación con el Consejo de Empleo y Política Social.

La renovación del acuerdo relativo a la participación de las comunidades autónomas en el procedimiento de comitología de la Comisión Europea para el período 2007-2011

Según se adelantaba al inicio del presente trabajo, el contenido del nuevo Acuerdo fue elaborado por la Comisión de Coordinadores de Asuntos Comunitarios Europeos, que lo aprobó en su sesión del día 12 de noviembre. En líneas generales, el documento reproduce el acuerdo previo, si bien presenta algunas adaptaciones merecedoras de reseña.

Una de ellas es la mención expresa a los derechos de participación directa conferidos en los nuevos Estatutos de Autonomía a sus respectivas Comunidades Autónomas como uno de los fundamentos del sistema participativo que en él se establece. La otra es la coordinación de los contenidos de este nuevo Acuerdo con los de 2004 relativos a la presencia autonómica directa en la delegación española ante el Consejo de la UE.

Esta última circunstancia se deja sentir, en primer lugar, en lo relativo a la formación de la posición común de las Comunidades Autónomas, con vistas a su integración en la posición negociadora del Estado ante el órgano comunitario, y también en las posteriores obligaciones documentales de la comunidad a cargo de la representación para con las demás Comunidades Autónomas. Pero donde mejor puede percibirse esta coordinación con el Acuerdo de 2004 referente al Consejo es en la nueva distribución de Comités entre las Comunidades Autónomas. Junto a los criterios básicos del interés en las materias objeto de cada uno de ellos y de la capacidad administrativa de la Comunidad o Comunidades, se ha buscado mantener la coherencia con las formaciones del Consejo abiertas a la participación autonómica directa y su reparto entre autonomías.

En cuanto a las novedades relativas a la formación de la posición común de las Comunidades Autónomas, éstas consisten en la recepción aproximada de las reglas que fija a este mismo respecto la Guía de Buenas Prácticas para la aplicación del Acuerdo de 2004, entre ellas el principio de la abstención constructiva. Por lo que se refiere a las obligaciones documentales mencionadas, consisten éstas en la inclusión dentro del nuevo acuerdo de comitología de algo que ya funcionaba como práctica, esto es, en la elaboración de informes por parte de la comunidad en ejercicio de la representación para su circulación a las demás comunidades, y de fichas que sinteticen el transcurso y resultado de la sesión del Comité de la Comisión de que se trate.

Finalmente, conviene recordar lo ya adelantado al inicio en torno a la falta de aprobación en el Pleno de la Conferencia, y por tanto el déficit de publicación oficial que, al igual que sucedió tanto con la aprobación inicial de este mecanismo participativo como con su primera renovación años atrás, tampoco han alcanzado en la presente ocasión el carácter de acuerdos de este órgano, lo que tiene como repercusión negativa la ausencia de publicidad oficial. No obstante, el acuerdo se halla disponible en el sitio web del Ministerio de Administraciones Públicas, junto a otras informaciones relevantes en lo referente al funcionamiento de los acuerdos de participación autonómica en los asuntos europeos impulsados en el seno de la CARCE.

La conferencia y el proceso de transposición de la directiva de servicios

Según se adelantaba en el apartado relativo a la valoración general, a lo largo del año arrancaron los trabajos que corresponden a la CARCE en la transposición de la Directiva de Servicios. Como allí se apuntaba, la norma se sitúa en la estela de la Estrategia de Lisboa adoptada por el Consejo Europeo en 2000, y su finalidad es eliminar las barreras aún persistentes a la consecución de un auténtico mercado único europeo de servicios.

A tal fin, la Directiva obliga a los Estados miembros a simplificar los procedimientos y requisitos administrativos que condicionan el acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, a implantar un sistema de ventanilla única para facilitar la realización de trámites y el acceso a toda la información relevante por vía telemática y a distancia, y a cooperar mutuamente en la supervisión de los prestadores y de los servicios. Para garantizar su correcta transposición y aplicación, la norma además establece sistemas de evaluación, cifrados en la emisión de dos tipos de informes que cada Estado ha de remitir a la Comisión Europea.

En el primero de ellos, que habrá de ser analizado no sólo por la Comisión sino también por los restantes Estados miembros, cada Estado habrá de pronunciarse acerca de la compatibilidad de sus regímenes de autorización administrativa al acceso a las actividades de servicios con los principios de no discriminación por razón de la nacionalidad, necesidad y proporcionalidad sentados en la Directiva, todo ello en los supuestos de ejercicio de la libertad comunitaria de establecimiento. Del mismo modo, cada Estado deberá justificar en este primer informe las prohibiciones de realización de actividades multidisciplinares que mantenga, y su conformidad con las reglas contenidas en la norma.

En el segundo informe, cuyo único destinatario es la Comisión, cada Estado habrá de justificar la compatibilidad de sus requisitos nacionales al ejercicio de la libertad comunitaria de prestación de servicios con los mismos principios de no discriminación, necesidad y proporcionalidad. Obligación que se complementa con la consistente en comunicar a la Comisión Europea todo cambio que se produzca en dichos requisitos, o la introducción de otros nuevos, así como, en ambos casos, su adecuación a las reglas contenidas en la Directiva.

El enfoque general y el carácter transversal e intersectorial de la Directiva comunitaria de Servicios confieren gran complejidad al proceso de transposición en España. Dicha complejidad no sólo deriva del amplio número de materias y procedimientos afectados, sino también y principalmente por el hecho de que las competencias sobre esas materias se reparten entre Estado, Comunidades Autónomas y entes locales, que deben por ello embarcarse en un proceso de colaboración que permita incorporar y aplicar adecuadamente la Directiva. Obviamente, la CARCE es por su posición en el sistema de cooperación entre Estado y Comunidades Autónomas en lo relativo a los asuntos europeos uno de los actores llamados a jugar un papel importante al respecto.

Los trabajos con vistas a la transposición de la Directiva comenzaron, de hecho, en 2007. El 8 de marzo, la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos creó un grupo de trabajo encargado de elaborar un programa de tra-

bajo y una agenda al efecto, que identificara las principales actuaciones a desarrollar por los Ministerios, e incluyera la coordinación precisa con las Comunidades Autónomas y los entes locales. El Programa de Trabajo quedó aprobado en julio, y en él ha quedado establecido un esquema general de coordinación entre todas las administraciones, consistente en un enfoque sectorial que se ve reforzado a través de un marco de coordinación horizontal en materias o procedimientos de carácter transversal o multisectorial. Es precisamente en este eje horizontal donde se ha previsto un papel para la CARCE, aunque complementado también con la realización de unas llamadas conferencias generales de carácter temático con los Ministerios, las Comunidades Autónomas y los entes locales.

Por lo que respecta a la coordinación sectorial, cada Ministerio utiliza sus instrumentos ya existentes (Conferencias Sectoriales, Mesas de Directores Generales...). En cuanto a la coordinación horizontal, ésta se ha estructurado a partir de la designación de interlocutores únicos por parte de cada uno de los Ministerios y cada una de las Comunidades Autónomas. Cada uno de estos interlocutores debe impulsar la realización de las labores para la transposición de la Directiva que correspondan a su institución con arreglo al reparto competencial, y abordar en colaboración con el resto de sus homólogos las cuestiones transversales, como el sistema de ventanilla única o la cooperación administrativa con los demás Estados miembros.

A lo largo de 2007 arrancó la primera de las tres fases establecidas en el Plan de Trabajo, consistente en la identificación de las normativas (estatales, autonómicas y locales) afectadas por la Directiva. Para este fin, los distintos Ministerios, Comunidades Autónomas y entes locales han debido responder a sendos cuestionarios, el obligatorio elaborado por la Comisión Europea y el voluntario confeccionado por el propio grupo de trabajo. En cuanto a las dos fases siguientes, de evaluación de la compatibilidad con la Directiva de las normativas identificadas, y de modificación de las incompatibles y notificación de la modificación a la Comisión Europea, tendrán previsiblemente lugar entre 2008 y 2009, de acuerdo con los ritmos marcados en el programa de trabajo.

El objetivo final, desde el punto de vista normativo, es la elaboración de una ley paraguas que recoja los principios fundamentales establecidos en la Directiva, asegurando así que la futura normativa interna resulte compatible con los mismos. Muy probablemente, la ley en cuestión deba ampararse, por relación a las competencias de las Comunidades Autónomas a que afecte la ejecución de la Directiva, en un título competencial horizontal como el relativo a la ordenación general de la economía. A éste, también muy posiblemente, se unirá el referente al procedimiento administrativo común en lo tocante a la identificación y reordenación de los trámites de autorización del acceso a las correspondientes actividades, y al modo de realizar la supervisión de su ejercicio. Sin descartar, por último, el juego que puedan prestar otros posibles títulos diversos de carácter sectorial que, en su caso, resulten de aplicación ante la amplitud de materias que hallan cabida dentro del ámbito de aplicación definido en la propia Directiva de Servicios.

En todo este proceso, la CARCE no sólo parece foro apropiado para el tratamiento de los asuntos transversales, sino también un espacio adecuado para el intercambio de pareceres que asegure la utilización de criterios homogéneos y

para impulsar la coordinación de los trabajos emprendidos en las Conferencias Sectoriales, según la metodología expuesta. Por lo que se refiere al año 2007, la Comisión de Coordinadores de Asuntos Comunitarios Europeos de la Conferencia ha concentrado su labor en incentivar el establecimiento y puesta en marcha por cada Comunidad Autónoma de los pertinentes mecanismos de participación y coordinación de los Departamentos de su respectiva Administración propia implicados en el proceso de transposición y puesta en aplicación de la norma comunitaria. A los trabajos de la Comisión se han unido otra serie de reuniones impulsadas por el Ministerio de Economía, que ha sido dentro de la AGE el Departamento encargado de liderar el proceso de transposición y aplicación de la Directiva de Servicios. A tales reuniones de interlocutores, en número de tres, han asistido los designados por las Comunidades Autónomas.

La CARCE tuvo, pues, a lo largo de 2007 un importante papel de diseño del modelo de coordinación y concertación entre el Estado y las Comunidades Autónomas en lo relativo a la transposición y puesta en aplicación de la Directiva de Servicios, al haber propiciado o estimulado, como antes se señalaba, el arranque de los sistemas de coordinación interdepartamental dentro de cada una de las Comunidades Autónomas.

En esta tarea, uno de los cometidos básicos de los coordinadores de asuntos comunitarios europeos ha sido la de impulsar la designación de un punto único de contacto en las Comunidades Autónomas, y concienciar en general a éstas de la necesidad de iniciar los trabajos relacionados con el cumplimiento de la norma comunitaria.

Como consecuencia de todo ello, en 2007 quedó prácticamente cerrada la fase de identificación de procedimientos, primera dentro del programa de trabajo diseñado por el grupo de expertos creado a instancia de la Comisión Delegada de Asuntos Económicos, según se señalaba más arriba. Los datos provisionales arrojan un resultado de algo más de 4.500 procedimientos administrativos identificados como relevantes a los efectos de la Directiva de Servicios, de los cuales algo más de 500 corresponden a la Administración General del Estado, y los restantes a las Comunidades Autónomas, a razón de aproximadamente dos centenares en cada una de ellas.

Resta, por el momento, la identificación de los procedimientos afectados en el ámbito local, tarea que se antoja compleja ante el alto número de entidades afectadas. En este punto, la FEMP, uno de los actores mencionados en la metodología de trabajo del Grupo de Alto Nivel, como ya se ha indicado, ha creado un grupo interno de trabajo, si bien éste no ha tenido aún conexión con el esquema colaborativo entre Estado y Comunidades Autónomas impulsado por la CARCE a través de la Comisión de Coordinadores de Asuntos Comunitarios Europeos.

La siguiente fase, de evaluación de la compatibilidad con la Directiva de los procedimientos identificados, previsiblemente ocupará las labores a desarrollar a lo largo de 2008 por los distintos actores implicados en el proceso. En principio, esta labor deberá abordarse según un planteamiento sectorial, de modo que el desarrollo de los trabajos habrá de corresponder a cada Departamento Ministerial en coordinación con las Comunidades Autónomas, todo ello a través de sus respectivos interlocutores.

A la CARCE incumbirán, además de sus funciones generales de impulso de la participación en asuntos comunitarios concretadas en el seguimiento y estímulo del proceso, el tratamiento de los asuntos transversales u horizontales, como la implantación del sistema de ventanilla única y la cooperación administrativa con otros Estados miembros, tal y como requiere la Directiva de Servicios. Estos asuntos, sin embargo, no encontraron aún un tratamiento detallado a lo largo de 2007, por lo que habrán de ser objeto de los trabajos pertinentes en las dos próximas anualidades, de conformidad con los ritmos marcados por la propia Directiva y en el Programa de Trabajo referente a la transposición y puesta en aplicación de la norma en España.

Las disposiciones de los estatutos reformados en 2007 acerca de la participación autonómica en los asuntos comunitarios

Al igual que en 2006, los Estatutos de Autonomía reformados en 2007 (andaluz, aragonés, balear y castellano-leonés) dotan de una expresión estatutaria explícita a la participación de la respectiva Comunidad Autónoma en los asuntos comunitarios, según se adelantaba al inicio del presente trabajo. Todos ellos siguen, con alguna variante, un patrón común que coincide en líneas generales con el modelo marcado por el Estatuto catalán de 2006, tendiendo, como este último, a regular dicha participación de manera sistemática, abarcando sus diferentes proyecciones y escenarios.

Así, todos regulan la participación interna o indirecta de la Comunidad en cuestión en la fase ascendente o de formación de la voluntad del Estado en los procesos de elaboración del Derecho de la Unión Europea en asuntos de competencia o interés autonómico. Asimismo, todos prevén de forma expresa que sea la propia Comunidad quien, en el ámbito de sus competencias, ejecute y aplique el derecho emanado de la Unión Europea, dotando de expresión estatutaria explícita lo que había venido siendo doctrina consolidada del Tribunal Constitucional sobre el particular.

Del mismo modo, todos los estatutos reformados en 2007 se refieren a la participación directa, consistente en la presencia autonómica dentro de la representación española, si bien con remisión a la legislación estatal aplicable. Y en similar contexto, también puede hallarse en todos ellos mención a la intervención de la Comunidad Autónoma respectiva en los procedimientos de control del principio de subsidiariedad y proporcionalidad establecidos en el Derecho de la Unión Europea, y al acceso al Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Finalmente, las cuatro nuevas normas estatutarias prevén la figura de las delegaciones permanentes de la Comunidad Autónoma respectiva ante la Unión Europea. No obstante, las nuevas disposiciones presentan algunas variantes en cuanto a la naturaleza jurídico-pública o no de tales delegaciones, no especificada en tres de ellas (artículo 64 del Estatuto de Castilla-León, artículo 92.2 del aragonés, artículo 107 del balear), mientras que en el caso de Andalucía, el nuevo Estatuto califica de manera expresa a esa representación, en el artículo 236, como órgano administrativo.

Junto a los rasgos comunes recién apuntados, debe resaltarse que sólo algunos de los estatutos reformados en 2007 (el andaluz en el artículo 231.2, y el balear en los dos apartados del artículo 110) se refieren al valor de la posición autonómica en los asuntos que afectan exclusivamente a la Comunidad Autónoma. Una expresión que obviamente no hay que entender en el sentido de afectación a las competencias exclusivas, sino de incidencia sobre circunstancias o situaciones que sean propias y específicas tan sólo de la Comunidad Autónoma en cuestión, sin alcanzar a las demás, y que comprende, aunque sin agotarse necesariamente en ellos, a los denominados «hechos diferenciales».

En tales supuestos, se regula el valor de la posición autonómica con respecto a su incidencia en la formación de la voluntad del Estado de cara a la toma de decisiones en el seno de la Unión. El precepto estatutario andaluz llega a hablar de bilateralidad en la participación de la Comunidad Autónoma, distinguiendo esa participación de la que tenga lugar en el marco de los procedimientos multilaterales que se establezcan, que quedan para los asuntos que no afecten de manera exclusiva a la Comunidad andaluza. Sin embargo, la disposición no se refiere al grado de vinculación que la posición autonómica tenga para el Estado en este particular supuesto.

Sí lo hace, en cambio, el apartado 3 del mismo artículo 231 de la norma andaluza para decisiones comunitarias con incidencia en las competencias exclusivas de la Comunidad, al señalar que la posición autonómica es determinante en la formación de la estatal, si de la propuesta o iniciativa europea pueden derivarse consecuencias financieras o administrativas de singular relevancia para Andalucía. El Estatuto andaluz no ofrece ulteriores precisiones acerca de estos conceptos, de considerable indeterminación, pero sí al menos sobre las consecuencias o efectos de la desatención por parte del poder central, aunque de modo tal que relativizan en gran medida la calificación de la postura autonómica como determinante, al limitarse a prever una obligación de motivar la desatención en ante la Comisión Junta de Andalucía-Estado.

En cuanto al Estatuto balear, el artículo 110 elude el término «bilateral», y habla de participación autónoma y específica de la Comunidad si el asunto le afecta exclusivamente. No hay, en cambio, distinción en cuanto a la incidencia de la posición autonómica en la postura a mantener por el Estado ante la institución comunitaria entre competencias exclusivas e iniciativas legislativas que afecten exclusivamente a la Comunidad Autónoma balear, como ocurre en el Estatuto andaluz. Para ambos casos, la nueva norma balear (apartado 2 del artículo 110) prevé que la posición autonómica debe ser tenida especialmente en cuenta en la formación de la voluntad estatal, eludiendo hablar del carácter determinante de esa posición para el Estado.

Como nota distintiva del Estatuto balear, debe mencionarse la previsión específica de un eventual derecho de participación de la Comunidad Autónoma en la delegación española en las negociaciones relativas a los Tratados originarios y fundacionales de la Unión (artículo 108), extendiéndola también al terreno del Derecho originario. No obstante, el derecho queda expresamente enmarcado por el precepto dentro de los mecanismos multilaterales internos que se establezcan a este efecto entre Estado y Comunidades Autónomas.

Como es sabido, por último, otras dos iniciativas de reforma estatutaria que llegaron a acceder a las Cortes Generales, la canaria y la castellano-manchega, en cuyos proyectos se contenían igualmente disposiciones relativas a la participación autonómica en los asuntos de la Unión Europea, han quedado aparcadas en el año 2007. La primera por retirada de la iniciativa, y la segunda, a consecuencia del final de la legislatura, por traslado a las Cortes que resulten electas en 2008.

ANEXO

DATOS DE PARTICIPACIÓN AUTONÓMICA DIRECTA EN EL CONSEJO DE LA UE
Y SUS GRUPOS DE TRABAJO¹

1. CONSEJO DE AGRICULTURA Y PESCA		
CONSEJO DE MINISTROS/ INSTANCIA PREPARATORIA	FECHA DE LA REUNIÓN	REPRESENTACIÓN AUTONÓMICA
Consejo de Agricultura y Pesca	29 de enero de 2007	Consejera de Medio Rural y Pesca. C. A. Asturias
Grupo de Trabajo «Frutas y Hortalizas»	30-31 de enero de 2007	Responsable Técnico C. A. Cataluña
Comité Especial de Agricultura	12 de febrero de 2007	Consejera de Asuntos Autonómicos REPER
Grupo de Trabajo «Frutas y Hortalizas»	12 de febrero de 2007	Responsable Técnico C. A. Cataluña
Grupo de Trabajo «Frutas y Hortalizas»	21-22 de febrero de 2007	Responsable Técnico C. A. Cataluña
Consejo de Agricultura y Pesca	26-27 de febrero de 2007	No se celebró
Comité Especial de Agricultura	5 de marzo de 2007	Consejera de Asuntos Autonómicos REPER
Grupo de Trabajo de Jefe de Servicios Veterinarios	13 de marzo de 2007	Responsable Técnico C. A. Asturias
Grupo de Trabajo «Frutas y Hortalizas»	14 de marzo de 2007	Responsable Técnico C. A. Cataluña
Consejo de Agricultura y Pesca	19 de marzo de 2007	Consejera de Medio Rural y Pesca C. A. Asturias
Comité Especial de Agricultura	20 de marzo de 2007	Consejera de Asuntos Autonómicos REPER
Grupo de Trabajo «Calidad de los Alimentos». Agricultura Ecológica	23 de marzo de 2007	Responsable Técnico C. A. País Vasco

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, referente a la participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo de Ministros de la Unión Europea. 2007.* Ministerio de Administraciones Públicas. Subdirección General de Relaciones de Colaboración con las Comunidades Autónomas.

CONSEJO DE MINISTROS/ INSTANCIA PREPARATORIA	FECHA DE LA REUNIÓN	REPRESENTACIÓN AUTONÓMICA
Comité Especial de Agricultura	26 de marzo de 2007	Consejera de Asuntos Autonómicos REPER
Comité Especial de Agricultura	2 de abril de 2007	Consejera de Asuntos Autonómicos REPER
Grupo de Trabajo «Consejeros Agrícolas»	12 de abril de 2007	Consejera de Asuntos Autonómicos REPER
Grupo de Trabajo de Expertos Veterinarios (Salud Pública)	13 de abril de 2007	Responsable Técnico C. A. Asturias
Consejo de Agricultura y Pesca	16-17 de abril de 2007	Consejera de Medio Rural y Pesca C. A. Asturias
Grupo de Trabajo «Consejeros Agrícolas»	18 de abril de 2007	Consejera de Asuntos Autonómicos REPER
Comité Especial de Agricultura	23 de abril de 2007	Consejera de Asuntos Autonómicos REPER
Grupo de Trabajo «Cuestiones Agrarias Financieras»	25 de abril de 2007	Responsable Técnico C. A. Asturias
Grupo de Trabajo «Cuestiones Agrarias Horizontales» Simplificación de la PAC	2-3 de mayo de 2007	Responsable Técnico C. A. Asturias
Consejo de Agricultura y Pesca	7-8 de mayo de 2007	Consejera de Medio Rural y Pesca C. A. Asturias
Comité Especial de Agricultura	8 de mayo de 2007	Consejera de Asuntos Autonómicos REPER
Grupo de Trabajo de Jefes de los Servicios Sanitarios	15 de mayo de 2007	Responsable Técnico C. A. Asturias
Grupo de Trabajo «Frutas y Hortalizas»	24 de mayo de 2007	Responsable Técnico C. A. Cataluña
Comité Especial de Agricultura	29 de mayo de 2007	Consejera de Asuntos Autonómicos REPER
Comité Especial de Agricultura	4 de junio de 2007	Consejera de Asuntos Autonómicos REPER
Grupo de Trabajo «Promoción de los Productos Agrícolas»	4 de junio de 2007	Responsable Técnico C. A. Asturias

Consejo de Agricultura y Pesca	11-12 de junio de 2007	Consejera de Medio Rural y Pesca C. A. Asturias Consejero de Agricultura, Alimentación y Acción Rural C. A. Cataluña
Grupo de Trabajo de Expertos Veterinarios (Salud Pública)	15 de junio de 2007	C. A. Asturias
Comité Especial de Agricultura	18 de junio de 2007	Consejera de Asuntos Autonómicos REPER
Grupo de Trabajo «Bosques»	19 de junio de 2007	Responsable Técnico C. A. Asturias
Grupo de Trabajo «Política Interior de Pesca» Grupo de Trabajo «Política Exterior de Pesca»	1 de febrero de 2007	Consejera de Asuntos Autonómicos REPER
Grupo de Trabajo «Política Interior de Pesca» Grupo de Trabajo «Política Exterior de Pesca»	8 de febrero de 2007	Consejera de Asuntos Autonómicos REPER
Grupo de Trabajo «Política Exterior de Pesca»	1 de marzo de 2007	Consejera de Asuntos Autonómicos REPER
Grupo de Trabajo «Política Interior de Pesca» Grupo de Trabajo «Política Exterior de Pesca»	7 de marzo de 2007	Consejera de Asuntos Autonómicos REPER
Grupo de Trabajo «Política Exterior de Pesca»	15 de marzo de 2007	Consejera de Asuntos Autonómicos REPER
Grupo de Trabajo «Política Exterior de Pesca»	16 de marzo de 2007	Consejera de Asuntos Autonómicos REPER
Grupo de Trabajo «Política Interior de Pesca» Grupo de Trabajo «Política Exterior de Pesca»	22 de marzo de 2007	Consejera de Asuntos Autonómicos REPER Responsable Técnico C. A. Asturias
Grupo de Trabajo «Política Exterior de Pesca»	3 de abril de 2007	Consejera de Asuntos Autonómicos REPER
Grupo de Trabajo «Política Interior de Pesca»	31 de mayo de 2007	Responsable Técnico C. A. Asturias
Grupo de Trabajo «Política Exterior de Pesca»	14 de junio de 2007	Consejera de Asuntos Autonómicos REPER
Grupo de Trabajo «Azúcar e Isoglucosa»	4 de julio de 2007	Oficina en Bruselas C. A. Baleares
Grupo de Trabajo «Cuestiones Agrarias». Plaguicidas y Productos Fitosanitarios»	5 de julio de 2007	Oficina en Bruselas C. A. Baleares

CONSEJO DE MINISTROS/ INSTANCIA PREPARATORIA	FECHA DE LA REUNIÓN	REPRESENTACIÓN AUTONÓMICA
Grupo de Trabajo «Cuestiones Agrarias». Plaguicidas y Productos Fitosanitarios	6 de julio de 2007	Oficina en Bruselas C. A. Baleares
Comité Especial de Agricultura	9 de julio de 2007	Consejera Asuntos Autonómicos REPER
Grupo de Trabajo «Vinos y Alcoholes»	10 de julio de 2007	Oficina en Bruselas C. A. Baleares
Grupo de Trabajo de Jefes de los Servicios Veterinarios	10 de julio de 2007	Oficina en Bruselas C. A. Baleares
Grupo de Trabajo «Vinos y Alcoholes»	11 de julio de 2007	Oficina en Bruselas C. A. Baleares
Consejo de Agricultura y Pesca	16 y 17 de julio de 2007	Consejera de Agricultura y Pesca C. A. Baleares
Grupo de Trabajo «Vinos y Alcoholes»	18 de julio de 2007	Oficina en Bruselas C. A. Baleares
Grupo de Trabajo «Vinos y Alcoholes»	19 de julio de 2007	Oficina en Bruselas C. A. Baleares
Grupo de Trabajo de Expertos Veterinarios (Salud Pública)	20 de julio de 2007	Oficina en Bruselas C. A. Baleares
Comité Especial de Agricultura	23 de julio de 2007	Consejera Asuntos Autonómicos REPER
Grupo de Trabajo «Vinos y Alcoholes»	23 de julio de 2007	Oficina en Bruselas C. A. Baleares
Grupo de Trabajo «Vinos y Alcoholes»	24 de julio de 2007	Oficina en Bruselas C. A. Baleares
Grupo de Trabajo «Vinos y Alcoholes»	3 de septiembre de 2007	Oficina en Bruselas C. A. Baleares
Grupo de Trabajo «Vinos y Alcoholes»	4 de septiembre de 2007	Oficina en Bruselas C. A. Baleares
Grupo de Trabajo «Cuestiones Agrarias». Plaguicidas y Productos Fitosanitarios	6 de septiembre de 2007	Responsable Técnico C. A. Baleares
Grupo de Trabajo «Cuestiones Agrarias». Plaguicidas y Productos Fitosanitarios	7 de septiembre de 2007	Responsable Técnico C. A. Baleares

Grupo de Trabajo de Expertos Veterinarios (POSTDAM)	10 de septiembre de 2007	Oficina en Bruselas C. A. Baleares
Comité Especial de Agricultura	10 de septiembre de 2007	Consejera Asuntos Autonómicos REPER
Grupo de Trabajo «Codex Alimentarius» Grupo de Trabajo de Expertos	12 de septiembre de 2007	Responsable Técnico C. A. Baleares
Veterinarios (Salud Pública)	13 de septiembre de 2007	Responsable Técnico C. A. Baleares
Grupo de Trabajo «Vinos y Alcoholes»	13 de septiembre de 2007	Oficina en Bruselas C. A. Baleares
Grupo de Trabajo «Vinos y Alcoholes»	14 de septiembre de 2007	Oficina en Bruselas C. A. Baleares
Grupo de Trabajo de Expertos Veterinarios (Salud Pública)	19 de septiembre de 2007	Responsable Técnico C. A. Baleares
Grupo de Trabajo «Cuestiones Agrarias».		
Plaguicidas y Productos Fitosanitarios	20 de septiembre de 2007	Responsable Técnico C. A. Baleares
Grupo de Trabajo de Expertos Veterinarios (Salud Pública)	24 de septiembre de 2007	Responsable Técnico C. A. Baleares
Grupo de Trabajo «Cuestiones Agrarias».		
Semillas y Plántulas	24 de septiembre de 2007	Responsable Técnico C. A. Baleares
Consejo de Agricultura y Pesca	26-27 de septiembre de 2007	Consejera de Agricultura y Pesca C. A. Baleares
Grupo de Trabajo de Expertos Veterinarios (Salud Animal)	27 de septiembre de 2007	Responsable Técnico C. A. Baleares
Grupo de Trabajo «Fitosanidad». Protección e Inspección	27 de septiembre de 2007	Responsable Técnico C. A. Baleares
Grupo de Trabajo «Fitosanidad». Protección e Inspección	28 de septiembre de 2007	Responsable Técnico C. A. Baleares
Grupo de Trabajo «Coordinación». FAO	28 de septiembre de 2007	Se efectuó trámite especial de consulta a las CCAA previa a la asistencia

CONSEJO DE MINISTROS/ INSTANCIA PREPARATORIA	FECHA DE LA REUNIÓN	REPRESENTACIÓN AUTONÓMICA
Comité Especial de Agricultura	1 de octubre de 2007	Consejera de Asuntos Autonómicos REPER
Comité Especial de Agricultura	8 de octubre de 2007	Consejera de Asuntos Autonómicos REPER
Grupo de Trabajo de Jefes de Servicios Veterinarios	10 de octubre de 2007	C. A. Baleares
Comité Especial de Agricultura	15 de octubre de 2007	Consejera de Asuntos Autonómicos REPER
Consejo de Agricultura y Pesca	22-23 de octubre de 2007	Consejera de Agricultura y Pesca C. A. Baleares
Comité Especial de Agricultura	5 de noviembre de 2007	Consejera de Asuntos Autonómicos REPER
Comité Especial de Agricultura	12 de noviembre de 2007	Consejera de Asuntos Autonómicos REPER
Comité Especial de Agricultura	19 de noviembre de 2007	Consejera de Asuntos Autonómicos REPER
Consejo de Agricultura y Pesca	26-27 de noviembre de 2007	Consejera de Agricultura y Pesca C. A. Baleares
Grupo de Trabajo «Productos Vegetales Especiales» (Fibras Textiles)	27 de noviembre de 2007	Secretario General de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural. Responsable Técnico C. A. Andalucía
Grupo de Trabajo de Expertos Veterinarios (Salud Pública)	29 de noviembre de 2007	C. A. Baleares
Comité Especial de Agricultura	3 de diciembre de 2007	Consejera de Asuntos Autonómicos REPER
Comité Especial de Agricultura	10 de diciembre de 2007	Consejera de Asuntos Autonómicos REPER
Consejo de Agricultura y Pesca	17-19 de diciembre de 2007	Consejera de Agricultura y Pesca C. A. Baleares
Grupo de Trabajo «Política Exterior de Pesca»	5 de julio de 2007	Consejera de Asuntos Autonómicos REPER
Grupo de Trabajo «Política Interior de Pesca»	5 de julio de 2007	Oficina en Bruselas C. A. Baleares
Grupo de Trabajo «Política Exterior de Pesca»	19 de julio de 2007	Consejera de Asuntos Autonómicos REPER

Grupo de Trabajo «Política Interior de Pesca»	19 de julio de 2007	Oficina en Bruselas C. A. Baleares
Grupo de Trabajo «Política Exterior de Pesca»	6 de septiembre de 2007	Consejera de Asuntos Autonómicos REPER
Grupo de Trabajo «Política Interior de Pesca»	6 de septiembre de 2007	Oficina en Bruselas C. A. Baleares
Grupo de Trabajo «Política Exterior de Pesca»	13 de septiembre de 2007	Consejera de Asuntos Autonómicos REPER
Grupo de Trabajo «Política Interior de Pesca»	13 de septiembre de 2007	Oficina en Bruselas C. A. Baleares
Grupo de Trabajo «Política Exterior de Pesca»	27 de septiembre de 2007	Consejera de Asuntos Autonómicos REPER
Grupo de Trabajo «Política Interior de Pesca»	27 de septiembre de 2007	Oficina en Bruselas C. A. Baleares
Grupo de Trabajo «Política Exterior de Pesca»	4 de octubre de 2007	Consejera de Asuntos Autonómicos REPER
Grupo de Trabajo «Política Exterior de Pesca»	11 de octubre de 2007	Consejera de Asuntos Autonómicos REPER
Grupo de Trabajo «Política Exterior de Pesca»	18 de octubre de 2007	Consejera de Asuntos Autonómicos REPER
Grupo de Trabajo «Política Interior de Pesca»	18 de octubre de 2007	C. A. Baleares
Grupo de Trabajo «Política Exterior de Pesca»	25 de octubre de 2007	Consejera de Asuntos Autonómicos REPER
Grupo de Trabajo «Política Exterior de Pesca»	22 de noviembre de 2007	Consejera de Asuntos Autonómicos REPER

2. CONSEJO DE MEDIO AMBIENTE		
CONSEJO DE MINISTROS/ INSTANCIA PREPARATORIA	FECHA DE LA REUNIÓN	REPRESENTACIÓN AUTONÓMICA
Grupo de Trabajo «Medio Ambiente»	8 de enero de 2007	Responsable Técnico C. F. Navarra
Grupo de Trabajo «Medio Ambiente»	17 reuniones con participación de Técnicos de la C. F. F. Navarra	
Consejo de Medio Ambiente	20 de febrero de 2007	Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda. C. F. Navarra
Grupo de Trabajo «Medio Ambiente»	6 de marzo de 2007	Responsable Técnico C. A. Baleares
Grupo de Trabajo «Medio Ambiente»	40 reuniones con participación de Técnicos de la C. A. Baleares	
Consejo de Medio Ambiente	28 de junio de 2007	Consejero de Medio Ambiente. C. A. Baleares
Grupo de Trabajo «Medio Ambiente»	27 reuniones con participación de Técnicos de la C. A. Galicia	
Grupo de Trabajo «Medio Ambiente» (Calidad de los Combustibles)	7 de septiembre de 2007	C. A. Galicia
Grupo de Trabajo «Medio Ambiente»	18 de septiembre de 2007	C. A. Galicia
Grupo de Trabajo «Medio Ambiente» (Calidad del Aire)	11 de octubre de 2007	C. A. Galicia
Grupo de Trabajo «Medio Ambiente»	16 de octubre de 2007	C. A. Galicia
Grupo de Trabajo «Medio Ambiente»	18 de octubre de 2007	C. A. Galicia
Consejo de Medio Ambiente	30 de octubre de 2007	Consejero de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible C. A. Galicia
Consejo de Medio Ambiente	20 de diciembre de 2007	Consejera de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio C. A. País Vasco

3. CONSEJO DE EMPLEO, POLÍTICA SOCIAL, SANIDAD Y CONSUMIDORES

CONSEJO DE MINISTROS/ INSTANCIA PREPARATORIA	FECHA DE LA REUNIÓN	REPRESENTACIÓN AUTONÓMICA
Grupo de Trabajo «Salud Pública»	28 reuniones con participación de Técnicos de la C. A. Murcia durante el primer semestre de 2007	
Grupo de Trabajo «Productos Farmacéuticos y Sanitarios»	durante el primer semestre de 2007	
Grupo de Trabajo «Salud Pública»	8 de enero de 2007	Oficina en Bruselas C. A. Murcia
Grupo de Trabajo «Productos Farmacéuticos y Sanitarios»	15 de enero de 2007	Oficina en Bruselas C. A. Murcia
Grupo de Trabajo «Productos Farmacéuticos y Sanitarios»	16 de enero de 2007	Oficina en Bruselas C. A. Murcia
Grupo de Trabajo «Salud Pública»	19 de enero de 2007	Oficina en Bruselas C. A. Murcia
Grupo de Trabajo «Salud Pública»	23 de enero de 2007	Oficina en Bruselas C. A. Murcia
Grupo de Trabajo «Productos Farmacéuticos y Sanitarios»	29 de enero de 2007	Oficina en Bruselas C. A. Murcia
Grupo de Trabajo «Productos Farmacéuticos y Sanitarios»	30 de enero de 2007	Oficina en Bruselas C. A. Murcia
Grupo de Trabajo «Salud Pública»	5 de febrero de 2007	Oficina en Bruselas C. A. Murcia
Grupo de Trabajo «Productos Farmacéuticos y Sanitarios» (Medicamentos de Terapia Avanzada)	12 de febrero de 2007	Oficina en Bruselas C. A. Murcia
Grupo de Trabajo «Salud Pública»	20 de febrero de 2007	Oficina en Bruselas C. A. Murcia
Grupo de Trabajo «Productos Farmacéuticos y Sanitarios»	21 de febrero de 2007	Oficina en Bruselas C. A. Murcia

CONSEJO DE MINISTROS/ INSTANCIA PREPARATORIA	FECHA DE LA REUNIÓN.	REPRESENTACIÓN AUTONÓMICA
Grupo de Trabajo «Salud Pública»	21 de febrero de 2007	Oficina en Bruselas C. A. Murcia
Consejo de Empleo y Política Social, Sanidad y Consumidores (Salud)	22 de febrero de 2007	C. A. Murcia
Grupo de Trabajo «Productos Farmacéuticos y Sanitarios»	28 de febrero de 2007	Oficina en Bruselas C. A. Murcia
Grupo de Trabajo «Productos Farmacéuticos y Sanitarios»	1 de marzo de 2007	Oficina en Bruselas C. A. Murcia
Grupo de Trabajo «Salud Pública»	5 de marzo de 2007	Oficina en Bruselas C. A. Murcia
Grupo Alto Nivel «Salud Pública»	7 de marzo de 2007	Oficina en Bruselas C. A. Murcia
Grupo de Trabajo «Productos Farmacéuticos y Sanitarios»	15 de marzo de 2007	Oficina en Bruselas C. A. Murcia
Grupo de Trabajo «Productos Farmacéuticos y Sanitarios»	16 de marzo de 2007	Oficina en Bruselas C. A. Murcia
Grupo de Trabajo «Salud Pública»	21 de marzo de 2007	Oficina en Bruselas C. A. Murcia
Grupo de Trabajo «Productos Farmacéuticos y Sanitarios»	26 de marzo de 2007	Oficina en Bruselas C. A. Murcia
Grupo de Trabajo «Productos Farmacéuticos y Sanitarios»	27 de marzo de 2007	Oficina en Bruselas C. A. Murcia
Grupo de Trabajo «Salud Pública»	3 de abril de 2007	Oficina en Bruselas C. A. Murcia
Grupo de Trabajo «Salud Pública»	12 de abril de 2007	Oficina en Bruselas C. A. Murcia
Grupo de Trabajo «Productos Farmacéuticos y Sanitarios»	16 de abril de 2007	Oficina en Bruselas C. A. Murcia

Grupo de Trabajo «Salud Pública» (Productos Alimenticios)	17-18 de abril de 2007	Oficina en Bruselas C. A. Murcia
Grupo de Trabajo «Salud Pública»	23 de abril de 2007	Oficina en Bruselas C. A. Murcia
Grupo de Trabajo «Salud Pública»	7 de mayo de 2007	Oficina en Bruselas C. A. Murcia
Grupo de Trabajo «Salud Pública»	21 de mayo de 2007	Oficina en Bruselas C. A. Murcia
Consejo de Empleo y Política Social, Sanidad y Consumidores (Salud)	30-31 de mayo de 2007	Consejera de Sanidad C. A. Murcia
Grupo de Trabajo «Productos Farmacéuticos y Sanitarios»	4 de junio de 2007	Oficina en Bruselas C. A. Murcia
Grupo de Trabajo «Productos Farmacéuticos y Sanitarios»	5 de junio de 2007	Oficina en Bruselas C. A. Murcia
Grupo de Trabajo «Salud Pública»	11 de junio de 2007	Oficina en Bruselas C. A. Murcia
Grupo de Trabajo «Salud Pública»	12 de junio de 2007	Oficina en Bruselas C. A. Murcia
Grupo de Trabajo «Productos Farmacéuticos y Sanitarios»	19 de junio de 2007	Oficina en Bruselas C. A. Murcia
Grupo de Trabajo «Cuestiones Sociales»	10 de enero de 2007	Responsables Técnicos C. A. Andalucía
Grupo de Trabajo «Cuestiones Sociales»	11 de enero de 2007	Responsables Técnicos C. A. Andalucía
Grupo de Trabajo «Cuestiones Sociales»	12 de enero de 2007	Responsable Técnico C. A. Andalucía
Grupo de Trabajo «Cuestiones Sociales»	16 de enero de 2007	Responsable Técnico C. A. Andalucía
Grupo de Trabajo «Cuestiones Sociales»	23-24 de enero de 2007	Responsable Técnico C. A. Andalucía
Grupo de Trabajo «Cuestiones Sociales»	26 de enero de 2007	Responsable Técnico C. A. Andalucía
Grupo de Trabajo «Cuestiones Sociales»	30 de enero de 2007	Responsable Técnico C. A. Andalucía
Grupo de Trabajo «Cuestiones Sociales»	31 de enero de 2007	Responsable Técnico C. A. Andalucía

CONSEJO DE MINISTROS/ INSTANCIA PREPARATORIA	FECHA DE LA REUNIÓN	REPRESENTACIÓN AUTONÓMICA
Grupo de Trabajo «Cuestiones Sociales»	6 de febrero de 2007	Responsable Técnico C. A. Andalucía
Grupo de Trabajo «Cuestiones Sociales»	12-13 de febrero de 2007	Responsable Técnico C. A. Andalucía
Consejo de Empleo y Política Social, Sanidad y Consumidores (Empleo)	22 de febrero de 2007	Consejero de Empleo C. A. Andalucía
Grupo de Trabajo «Cuestiones Sociales»	17 de febrero de 2007	Responsable Técnico C. A. Andalucía
Grupo de Trabajo «Cuestiones Sociales»	2 de marzo de 2007	Responsable Técnico C. A. Andalucía
Grupo de Trabajo «Cuestiones Sociales»	7 de marzo de 2007	Responsable Técnico C. A. Andalucía
Grupo de Trabajo «Cuestiones Sociales»	15-16 de marzo de 2007	Responsable Técnico C. A. Andalucía
Grupo de Trabajo «Cuestiones Sociales»	21 de marzo de 2007	Responsable Técnico C. A. Andalucía
Grupo de Trabajo «Cuestiones Sociales»	22-23 de marzo de 2007	Responsable Técnico C. A. Andalucía
Grupo de Trabajo «Cuestiones Sociales»	28 de marzo de 2007	Responsable Técnico C. A. Andalucía
Grupo de Trabajo «Cuestiones Sociales»	29 de marzo de 2007	Responsable Técnico C. A. Andalucía
Grupo de Trabajo «Cuestiones Sociales»	2 de abril de 2007	Responsable Técnico C. A. Andalucía
Grupo de Trabajo «Cuestiones Sociales»	18 de abril de 2007	Responsable Técnico C. A. Andalucía
Grupo de Trabajo «Cuestiones Sociales»	19 de abril de 2007	Responsable Técnico C. A. Andalucía
Grupo de Trabajo «Cuestiones Sociales»	24 de abril de 2007	Responsable Técnico C. A. Andalucía
Grupo de Trabajo «Cuestiones Sociales»	30 de abril de 2007	Responsable Técnico C. A. Andalucía
Grupo de Trabajo «Cuestiones Sociales»	2 de mayo de 2007	Responsable Técnico C. A. Andalucía
Grupo de Trabajo «Cuestiones Sociales»	10 de mayo de 2007	Responsable Técnico C. A. Andalucía

Consejo de Empleo y Política Social, Sanidad y Consumidores (Empleo)	30-31 de mayo de 2007	Consejero de Empleo C. A. Andalucía
Grupo de Trabajo «Cuestiones Sociales»	6 de junio de 2007	Responsable Técnico C. A. Andalucía
Grupo de Trabajo «Cuestiones Sociales»	26 de junio de 2007	Responsable Técnico C. A. Andalucía
Grupo de Trabajo «Cuestiones Sociales»	27 de junio de 2007	Responsable Técnico C. A. Andalucía Responsables Técnicos C. A. País Vasco
Grupo de Trabajo «Salud Pública»	18 reuniones con participación de Técnicos de la C. A. Valencia durante el primer semestre de 2007	
Grupo de Trabajo «Productos Farmacéuticos y Sanitarios»	18 reuniones con participación de Técnicos de la C. A. Valencia durante el primer semestre de 2007	
Consejo de Empleo, Política Social, Salud y Consumo (Salud)	5-6 de diciembre de 2007	Consejero de Sanidad C. A. Valencia
Grupo de Trabajo «Cuestiones Sociales»	32 reuniones con participación de Técnicos de la C. A. País Vasco	
Grupo de Trabajo «Cuestiones Sociales»	20-21 de septiembre de 2007	C. A. País Vasco
Grupo de Trabajo «Cuestiones Sociales»	26 de septiembre de 2007	C. A. País Vasco
Grupo de Trabajo «Cuestiones Sociales»	28 de septiembre de 2007	C. A. País Vasco
Grupo de Trabajo «Cuestiones Sociales»	2 de octubre de 2007	C. A. País Vasco
Consejo de Empleo, Política Social, Salud y Consumo (Empleo y Política Social)	5-6 de diciembre de 2007	Consejero de Justicia, Empleo y Seguridad Social C. A. País Vasco

4. CONSEJO DE EDUCACIÓN, JUVENTUD Y CULTURA		
CONSEJO DE MINISTROS/ INSTANCIA PREPARATORIA	FECHA DE LA REUNIÓN	REPRESENTACIÓN AUTONÓMICA
Comité de Educación	16 reuniones con participación de Representantes Técnicos de la C. A. Galicia en el primer semestre de 2006	
Consejo de Educación, Juventud y Cultura (Educación)	16 de febrero de 2007	Consejera de Educación y Ordenación Universitaria C. A. Galicia
Consejo de Educación, Juventud y Cultura (Educación)	24-25 de mayo de 2007	Consejera de Educación y Ordenación Universitaria C. A. Galicia
Comité de Asuntos Culturales	5 reuniones con participación de Representantes Técnicos de la C. A. Galicia	
Comité de Asuntos Culturales	10 de enero de 2007	Oficina en Bruselas C. A. Galicia
Grupo de Trabajo «Sector Audiovisual»	8 reuniones con participación de Representantes Técnicos de la C. A. Galicia	
Grupo de Trabajo «Sector Audiovisual»	15 de enero de 2007	Responsable Técnico C. A. Galicia
Comité de Asuntos Culturales	24 de enero de 2007	Responsable Técnico C. A. Galicia
Grupo de Trabajo «Sector Audiovisual»	29 de enero de 2007	Responsable Técnico C. A. Galicia
Comité de Asuntos Culturales	7 de febrero de 2007	Responsable Técnico C. A. Galicia
Grupo de Trabajo «Sector Audiovisual»	9 de febrero de 2007	Responsable Técnico C. A. Galicia
Consejo Informal de Cultura (de carácter técnico)	12-13 de febrero de 2007	Responsable Técnico C. A. Galicia
Grupo de Trabajo «Sector Audiovisual»	27 de febrero de 2007	Responsable Técnico C. A. Galicia
Grupo de Trabajo «Sector Audiovisual»	12 de marzo de 2007	Responsable Técnico C. A. Galicia
Comité de Asuntos Culturales	14 de marzo de 2007	Responsable Técnico C. A. Galicia
Grupo de Trabajo «Sector Audiovisual»	20 de marzo de 2007	Responsable Técnico C. A. Galicia

Grupo de Trabajo «Sector Audiovisual»	27 de marzo de 2007	Responsable Técnico C. A. Galicia
Consejo de Educación, Juventud y Cultura (Cultura)	24-25 de mayo de 2007	Consejera de Cultura y Deporte C. A. Galicia
Grupo de Trabajo «Sector Audiovisual»	20 de junio de 2007	Responsable Técnico C. A. Galicia
Grupo de Trabajo «Juventud»	5 reuniones con participación de Responsables Técnicos de la C. A. Andalucía	
Grupo de Trabajo «Juventud»	12 de enero de 2007	Oficina en Bruselas C. A. Andalucía
Consejo de Educación, Juventud y Cultura (Juventud)	16 de febrero de 2007	Consejera para la Igualdad y Bienestar Social C. A. Andalucía
Consejo de Educación, Juventud y Cultura (Juventud)	24-25 de mayo de 2007	Consejera para la Igualdad y Bienestar Social C. A. Andalucía
Comité de Educación	8 reuniones con participación de Responsables Técnicos C. A. Castilla y León	
Consejo de Educación, Juventud y Cultura (Educación)	15-16 de noviembre de 2007	Consejero de Educación C. A. Castilla y León
Comité de Asuntos Culturales	7 reuniones con participación de Responsables Técnicos de la C. A. Castilla y León	
Grupo de Trabajo «Audiovisual»	s. d.	Responsable Técnico C. A. Castilla y León
Consejo de Educación, Juventud y Cultura (Cultura)	15-16 de noviembre de 2007	Consejera de Cultura C. A. Castilla y León
Grupo de Trabajo de Juventud	7 reunión con participación de Responsables Técnicos C. A. País Vasco	
Grupo de Trabajo de Juventud	7 de septiembre de 2007	C. A. País Vasco
Grupo de Trabajo de Juventud	25 de septiembre de 2007	C. A. País Vasco
Grupo de Trabajo de Juventud	1 de octubre de 2007	C. A. País Vasco
Grupo de Trabajo de Juventud	12 de octubre de 2007	C. A. País Vasco
Consejo de Educación, Juventud y Cultura (Juventud)	15-16 de noviembre de 2007	Consejera de Cultura C. A. País Vasco

VII. ALGUNOS ASPECTOS ESPECÍFICOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Tomàs Font i Llovet

Aspectos generales. La organización del Gobierno

El inicial desarrollo de los nuevos estatutos de autonomía aprobados en 2006 y 2007, y las modificaciones organizativas operadas a consecuencia de la formación de los nuevos gobiernos surgidos de las elecciones autonómicas de 2007 marcan la pauta de los aspectos generales de esta crónica.

En el primer sentido, en la Comunidad Valenciana debe señalarse la Ley 12/2007, de 20 de marzo, de modificación de la Ley 5/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno valenciano, mediante la cual se adapta la legislación existente al nuevo Estatuto, en cuanto a denominación, funciones, estatuto jurídico de los miembros del Consell, etc., y agiliza su funcionamiento, otorgando mayores facultades al presidente.

En cuanto a los cambios post-electorales, cabe hacer un rápido repaso que en líneas generales pone de relieve un aumento del número de consejerías y una reorganización funcional, y en varios casos el refuerzo de la o las Vicepresidencias, que se proyectan en los ámbitos institucionales y económicos.

En Castilla-La Mancha, se han producido diversos ajustes en las Consejerías que componen el Gobierno regional. El vicepresidente primero asume las funciones de portavoz y secretario del Consejo de Gobierno y se ha reforzado la Vicepresidenta segunda atribuyéndole la Consejería de Economía y Hacienda.

Más importante es la reestructuración que tiene lugar en Castilla y León, donde se crean dos nuevas Consejerías, la de Administración Autonómica y la de Interior y Justicia, y también se crean algunas Viceconsejerías. Asimismo se crea y regula la Comisión General de Coordinación Territorial, órgano que, bajo la Presidencia del consejero de Presidencia, reúne a los secretarios generales de todas las Consejerías y a los Delegados Territoriales de la Junta en las provincias, de cara a la coordinación de la Administración periférica de la Comunidad Autónoma, un modelo que ya se creó en Cataluña hace años y que no ha dado frutos visibles.

En la región de Murcia el número de Consejerías pasa de nueve a doce, la distribución de responsabilidades entre ellas y su propia denominación sufren importantes cambios, pero desaparece la figura del vicepresidente.

En la Comunidad Foral de Navarra, cabe destacar la creación de un nuevo Departamento de Relaciones Institucionales y Portavoz del Gobierno y la modificación del Departamento de Agricultura, que pasa a denominarse de Desarrollo Rural y Medio Ambiente.

En las Islas Canarias, aunque se mantiene el número de consejerías, se reorganizan sus funciones, quedando reforzada la Consejería de Presidencia, Justicia y Seguridad.

En la Comunidad de Madrid, se establecen dos vicepresidencias, y se incrementa el número de consejerías, que pasa de doce a catorce, además de la vicepresidencia Primera y Portavocía del Gobierno.

En la Comunidad Valenciana se aumenta la composición del Gobierno a un total de catorce consejerías, que incluyen la creación de tres vicepresidencias.

En Extremadura, el cambio en la Presidencia también arrastra una importante modificación en la estructura del Gobierno donde se han creado dos Vicepresidencias, la primera de carácter político, encargándose de la portavocía del Gobierno y la coordinación, y la segunda, de asuntos económicos, que incorpora la Consejería de Economía, comercio e innovación.

Al margen de estas modificaciones orgánicas, cabe señalar la Ley de La Rioja 4/2007, de 17 de septiembre, de homologación de retribuciones de los miembros del Gobierno y altos cargos de la Comunidad Autónoma y del Parlamento de La Rioja con los de la Administración del Estado.

Regulación administrativa general, reforma e innovación administrativas

Como se indicaba ya el año pasado, las reformas estatutarias, siguiendo ahora la tónica marcada por el Estatuto de Cataluña de 2006, han incorporado referencias a nuevos derechos y deberes en el ámbito de las Administraciones públicas que contribuyen a establecer un nuevo marco general a tomar en consideración.

Valga como ejemplo de ello el artículo 31 del Estatuto de Andalucía, que proclama el derecho a la «buena administración», en los términos que en su momento ya adelantara la Carta de Derechos fundamentales de la Unión Europea. También el art. 14 del Estatuto de las Illes Balears contiene una enumeración de derechos en relación con las Administraciones públicas de parecido contenido, y en términos análogos, el art. 12 del Estatuto de Castilla y León también proclama el derecho a una buena administración. Más acotada es la formulación del artículo 16 del Estatuto de Aragón, que se ciñe a los derechos «en relación con los servicios públicos». Por su parte, el artículo 36 del texto estatutario andaluz fija los deberes de todas las personas, entre otros extremos, en relación con el uso responsable y solidario de los servicios y prestaciones públicas.

En desarrollo del nuevo marco estatutario, destaca la Ley andaluza 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía. La exposición de motivos alude a la firme voluntad, reflejada en el documento «Andalucía. Segunda modernización», de apostar por una administración más ágil y cercana al ciudadano, configurando un modelo organizativo que conjugue los principios de eficacia, eficiencia, igualdad de trato entre hombres y mujeres y modernización del aparato administrativo con la mejora continuada de la calidad de los servicios y la adopción de las nuevas tecnologías en orden a simplificar la gestión administrativa.

Se señala también que la Ley ofrece una regulación de la llamada «Administración instrumental», de su diversa tipología y del régimen jurídico propio de cada una de las entidades que la componen; atiende a las exigencias de las redes abiertas de comunicación y da cobertura legal a las particulares exigencias jurídicas que reclama la plena implantación de la Administración electrónica. Asimismo apuesta por el establecimiento de un sistema de calidad en la gestión administrativa y la implantación de los correspondientes instrumentos homologados.

Por su parte, también la Ley Foral 11/2007, de 4 de abril, para la implantación de la administración electrónica en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra supone un paso adelante en el giro modernizador de la Administración Pública. En Navarra también tiene lugar el desarrollo reglamentario de la Ley foral de contratos del sector público de 2006 en cuanto a las encomiendas de gestión a entes instrumentales y a la regulación de la Junta de Contratación Pública, que asume la gestión del portal de contratación y la resolución de reclamaciones en materia de adjudicación de contratos. Aquí cabe citar el Decreto de Galicia 237/2007, por el que se crea la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Galicia y se regulan su composición y funciones. También resulta de interés señalar que esta misma Comunidad Autónoma ha firmado el convenio de colaboración en materia de administración electrónica con la Junta de Andalucía.

Siguiendo con normas administrativas generales, señalamos, la Ley 9/2007, de 13 de junio, de subvenciones de Galicia, que regula el régimen jurídico de las subvenciones la Administración de la Comunidad Autónoma, organismos y demás entidades vinculadas o dependientes de la misma, así como también, cabe subrayarlo, a las entidades locales gallegas, incluidos los organismos y entidades dependientes de las mismas, en la línea de facilitar un mayor control social e institucional y mayor transparencia, eficacia y eficiencia

En materia de *empleo público*, son varias las novedades, algunas acordes con la modificación de la normativa estatal. En Galicia, la Ley 13/2007, de 27 de julio, de modificación de la Ley 4/1988, de 26 de mayo, de la función pública de Galicia se sitúa en la línea de la modernización del empleo público y, entre otros muchos aspectos, diseña un proceso amplio de funcionarización de empleados sujetos al régimen laboral que realizan tareas reservadas a funcionarios. También la Ley 3/2007, de 27 de marzo, de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears persigue garantizar una mayor profesionalización de los empleados públicos, la modernización de la administración pública y la mejora de la calidad del servicio público.

En la Comunidad Valenciana hay que destacar dos Decretos referidos al *procedimiento administrativo*, como son el Decreto 147/2007, de 7 de septiembre, por el que se regula el procedimiento de notificación y comunicación a la Comisión Europea de los proyectos de la Generalitat dirigidos a establecer, conceder o modificar ayudas públicas, y el Decreto 149/2007, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Estatuto del ente prestador de servicios de certificación electrónica de la Comunidad Valenciana. En Extremadura, cabe citar el Decreto 18/2007, de 6 de febrero, regula la creación, organización y funciones de las Oficinas de Respuesta Personalizada.

En cuanto a la calidad de los servicios públicos, debe destacarse la Ley de la Rioja 3/2007, de 1 de marzo, de calidad de los servicios sociales, que establece todos los mecanismos propios de este tipo de política pública: la normalización y estandarización de la prestación, las cartas de compromiso o servicio, los derechos y deberes de las personas usuarias, los órganos y las funciones de evaluación, los programas de calidad, etc. En esta misma Comunidad se regula, con carácter más general, el ejercicio de las funciones en materia de organización, administración, calidad y evaluación de los servicios de la Administración General de la Comunidad Autónoma y sus organismos autónomos.

También en Cataluña, la Ley 12/2007, de servicios sociales, coincide en la línea de la definición de estándares y niveles prestacionales, a través de la Carta de servicios sociales, etc.

Administraciones sectoriales y entes instrumentales

El año pasado –como en otros anteriores– ya se comentó ampliamente la preocupación, por la enorme difusión en las CCAA de las más variadas fórmulas organizativas en la creación y regulación de entes instrumentales en todos los ámbitos de la acción pública sin que se observara 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», a lo que se añade la multiplicación de las «Agencias» al amparo de la nueva legislación. El análisis del año 2007 no hace sino confirmar aquellas impresiones, por lo que no es preciso descender al detalle, bastando llamar la atención sobre algunos casos más significativos.

Así, en desarrollo de las previsiones contenidas en sus respectivos Estatutos, tanto Cataluña como Andalucía han creado, a través de sendas leyes, la correspondiente Agencia Tributaria (Ley Cataluña la Ley 7/2007, Ley Andalucía 23/2007, de 18 de diciembre), con personificación propia, y la previsión de que puedan llegar a constituir un consorcio con la Administración tributaria estatal. Se trata de dos casos de singular significación, tanto por la materia en que se producen como, especialmente por lo que entrañan de inmediata actuación legislativa y organizativa de los nuevos estatutos de autonomía.

Por su parte, la Ley andaluza 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y defensa de la competencia, crea la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía, como organismo autónomo independiente, al amparo de las atribuciones asumidas por el nuevo Estatuto de Autonomía, y según lo previsto en 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 el ámbito de la seguridad pública, cabe destacar la creación por la Ley catalana 10/2007, del Instituto de Seguridad Pública de Cataluña –que cubre la formación en los ámbitos de las policías autonómica y local, bomberos, emergencias y protección civil– y la Academia gallega de Seguridad Pública (Ley 1/2007, de 15 de enero).

Una mención rápida a otras leyes que establecen nuevos organismos de variada tipología, o los transforman, puede incluir la siguientes referencias.

Mediante la Ley de Andalucía 5/2007, de 26 de junio, el Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico pasa a convertirse en una entidad a las que la Ley 9/2007 de Administración de la Junta de Andalucía denomina «agencias públicas empresariales», es decir, una entidad pública que actúa en régimen de derecho privado.

La Ley de Galicia 14/2007, de 30 de octubre, por la que se crea y regula el Instituto Gallego de Seguridad y Salud Laboral, procede a la creación del citado Instituto como organismo autónomo de carácter técnico en materia de prevención de riesgos laborales, sin perjuicio de las competencias de la Inspección de Trabajo y Seguridad social.

En Cataluña, la Ley 8/2007, con el objetivo de modernizar la acción administrativa en el ámbito de la *salud*, transforma el organismo autónomo Instituto Catalán de la Salud en una entidad de derecho público, que actúa sujeta a derecho privado, abriéndole la puerta a las formas de gestión.

La Ley de Castilla-La Mancha 2/2007, de 8 de marzo, regula el Instituto de la Juventud, como organismo autónomo se pretende garantizar la transversalidad de las políticas de juventud y coordinar las actuaciones de la Administración regional en la materia. Asimismo, cabe añadir la Ley 1/2007, de 20 de marzo, de creación del Instituto de la Juventud de Extremadura.

En la Región de Murcia se modifica la forma jurídica de los Consejos de Juventud, definidos por la Ley 6/2007, de 4 de abril, de juventud de la Región de Murcia, como corporaciones públicas sectoriales de base privada, puesto que son en realidad órganos de representación de entidades juveniles, y dejan de ser entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia, como sigue sucediendo en otras CCAA.

En otro sector, notemos la Ley 11/2007, de 29 de marzo, de creación del Organismo Autónomo Espacios Naturales de Castilla-La Mancha, con funciones de planificación, gestión, conservación, vigilancia y tutela de las áreas y recursos naturales protegidos de la región.

Por su parte, la Ley madrileña 7/2007, de 21 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, entre otras cosas crea la Agencia madrileña para la Emigración, ente de Derecho Público responsable, aunque la denominación pueda dar lugar a confusión, de las políticas de la Comunidad de Madrid en relación con los madrileños residentes en el extranjero y los que decidan regresar, al que se adscriben el Registro de Asociaciones y Centros de madrileños en el extranjero y el Consejo de madrileños en el extranjero.

En el País vasco también proliferan los entes públicos: la Ley 9/2007 crea el Instituto vasco de Consumo y la Ley 3/2007, crea y regula el Instituto vasco Etxepare, ente público de Derecho Privado, con la específica finalidad de la promoción, difusión y proyección exterior del euskera y la cultura vasca.

En un sentido contrario al proceso hasta ahora señalado, debe destacarse que en Extremadura se ha extinguido por Decreto 299/2007, de 28 de septiembre, la

Agencia extremeña de la Vivienda, el Urbanismo y el Territorio. En crónicas anteriores habíamos indicado la creación de este organismo como ejemplo paradigmático de «vaciado» de una rama entera de la Administración autonómica para traspasar todo su contenido a un ente separado. Motivos de coordinación y eficacia, según indica la exposición de motivos del Decreto, aconsejan atribuir a la Consejería de Fomento las funciones desempeñadas hasta ahora por la Agencia.

En lo que se refiere a las empresas públicas en sentido estricto, cabe destacar la creación Aragón de un *holding* público «Corporación Empresarial Pública de Aragón, S.L.U.», titular de todas las acciones y participaciones de la Administración autonómica en unas setenta sociedades mercantiles, con las funciones de coordinar y controlar todo el sector empresarial público.

En un ámbito sectorial concreto, se indica el Decreto vasco 126/2007, de creación de la Sociedad Pública de gestión de viviendas en alquiler S.A.

Órganos estatutarios de garantía y control

Con ocasión de las novedades derivadas del Estatuto de 2006, en Cataluña surgen algunas situaciones inéditas: así, con ocasión de la aprobación del Decreto-Ley 1/2007, en materia de urbanismo, se pone de manifiesto que no está prevista la intervención de la Comisión Jurídica Asesora en su procedimiento de elaboración, ni la del Consejo Consultivo en su proceso de convalidación o de tramitación parlamentaria posterior, puesto que el Reglamento del Parlamento, post-estatutario, que sí lo prevé, lo hace a cargo del nuevo Consejo de Garantías estatutarias, todavía no regulado ni constituido. Así se presenta una proposición de ley para que se atribuya al Consell Consultiu la competencia para intervenir en relación con los Decretos-Leyes.

Algunos nuevos Estatutos, como el de Aragón, elevan de rango órganos que hasta ahora se encontraban 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. También Andalucía, con una detallada definición de la naturaleza y alcance del Consejo Consultivo.

En Galicia, la Ley 12/2007, de 27 de julio, modifica la Ley 9/1995, de 10 de noviembre, del Consejo Consultivo de Galicia, y la Ley 1/1983, de 22 de febrero, reguladora de la Junta y de su presidente, para, siguiendo una práctica ya muy extendida, posibilitar la incorporación al Consejo Consultivo de los ex-presidentes de la Xunta, y que de este modo puedan poner su experiencia al servicio de Galicia. Así, se crea la nueva categoría de consejero nato, reservada a las personas que fueron titulares de la Presidencia de la Junta. En su virtud ha tomado posesión Gerardo Fernández Albor.

En el mismo sentido, en Extremadura, la Ley 3/2007 prevé que los presidentes de la Comunidad Autónoma de Extremadura, a partir de su cese, podrán incorporarse al Consejo Consultivo de Extremadura en los términos previstos por su ley de creación. Si se incorporan a dicho órgano consultivo, podrán optar por percibir la asignación prevista en la propia Ley o por la que pudiera corresponderle como miembro de aquél.

Como nueva ley general sobre este tipo de órganos debe destacarse la Ley de Madrid 6/2007, de 21 de diciembre, que crea el Consejo Consultivo propio de la Comunidad de Madrid, a semejanza del que disponen ya todas las demás comunidades autónomas, a excepción de Cantabria. Parece que la disconformidad del Gobierno de la Comunidad con determinados dictámenes del Consejo de Estado, desfavorables a las pretensiones reguladoras de la Comunidad, ha propiciado la creación del Consejo Consultivo, que permite completar según la exposición de motivos de la Ley, la labor de control desempeñada por la Cámara de Cuentas y la de participación que lleva a cabo el Consejo Económico y Social.

Los consejeros son de dos categorías, electivos y permanentes, condición ésta reservada, en exclusiva, y con carácter vitalicio, a los ex presidentes de la Comunidad de Madrid. Los electivos, en número no inferior a seis ni superior a diez, habrán de ser juristas con quince años de experiencia o bien personas que hayan desempeñado alguno de los siguientes cargos: presidente de la Asamblea de Madrid, consejero o viceconsejero de la Comunidad, alto cargo de la Administración del Estado, con categoría mínima de subsecretario, o alcalde de Madrid: se mezcla ahí la calificación técnica –a la que no se le reserva tampoco un número mínimo– y la experiencia en los asuntos relacionados con la Comunidad o el Ayuntamiento (o con la Administración general del Estado), con lo que se desdibuja en parte la configuración propia de este tipo de órganos consultivos. Su nombramiento es por un periodo de seis años, pudiendo ser reelegidos una sola vez. Igual régimen de requisitos y duración del mandato rige para el presidente.

Las funciones del Consejo Consultivo son las clásicas del modelo «jurídico-administrativo», a las que se añade la consulta preceptiva sobre los anteproyectos de reforma del Estatuto de Autonomía, pero no anteproyectos de ley ni recursos de inconstitucionalidad. Como es habitual, en determinados supuestos sus atribuciones se extienden a la actuación de las corporaciones locales y de las universidades. No obstante, el Gobierno de la Comunidad de Madrid podrá seguir solicitando dictámenes facultativos al Consejo de Estado

En cuanto a la forma y el procedimiento para la adopción de los dictámenes, se establece que los mismos deben aprobarse por la mayoría absoluta de los votos de los asistentes a la sesión, lo que no es habitual.

En lugar de crearse un cuerpo de letrados propio, se dispone que los letrados del Consejo serán seleccionados entre los miembros de alguno de los siguientes cuerpos: letrados de la Comunidad de Madrid, letrados del Consejo de Estado, abogados del Estado, letrados de la Asamblea de Madrid, letrados de las Cortes Generales y miembros de las carreras judicial y fiscal. Se trata de una solución pragmática, en sus diversas vertientes.

La jurisprudencia sigue destacando la relevancia de la intervención preceptiva de los órganos consultivos, especialmente en el discutido tema de los reglamentos ejecutivos que tienen contenido organizativo. Por poner un ejemplo, cabe referirse a la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra de 7 de noviembre de 2007, que anula la creación de la Agencia navarra de Emergencias, organismo autónomo del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior. Los argumentos del Tribunal Superior de Justicia

se basan en que, al ser un Decreto ejecutivo y no meramente organizativo, era necesaria la consulta al Consejo de Navarra, que no se había producido.

En orden a los órganos de control contable, la Ley 13/2007, de 8 de noviembre, de modificación de la Ley 5/1993, de 27 de diciembre, de la Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha, por un lado amplía las competencias de la Sindicatura en el ámbito local, por otro lado, se modifica la figura del síndico y su funcionamiento, y singularmente, desaparece la limitación que impedía su reelección más allá de un segundo mandato.

Autoridades independientes y órganos generales de participación

El nuevo Estatuto de las Islas Baleares, en su art. 77, establece el Consejo Audiovisual, como entidad pública independiente, cuyos miembros son nombrados por el voto favorable de tres quintos del Parlamento, aunque parece que sus funciones de garantía y control se limitan a los medios de comunicación social de titularidad pública.

En Cataluña debe señalarse la aprobación de la Ley 11/2007 de la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales, que pretende garantizar la independencia de los medios de comunicación públicos, por lo que la Corporación actúa con plena autonomía funcional respecto a la Administración y tanto para la elección del presidente como del Consejo de Gobierno de la Corporación se requiere una mayoría de dos tercios de los votos del Parlamento y un informe de idoneidad por parte del Consejo Audiovisual de Cataluña. No obstante, los primeros nombramientos, efectuados ya en 2008, han puesto de manifiesto una vez más las aporías de las administraciones independientes.

Por su parte, y en sentido contrario, durante la tramitación parlamentaria de la Ley 10/2007, de 29 de marzo, de Medios Audiovisuales de Castilla-La Mancha, que pretende llevar a cabo una profunda renovación en la materia, y como consecuencia de las enmiendas admitidas al Grupo Parlamentario Popular, desaparecieron algunos de los aspectos más polémicos del texto, como la creación, precisamente, del Consejo Audiovisual.

En cuanto a la actuación en sí misma de este tipo de autoridades independientes, debe señalarse el inicio de una intensa actividad reglamentaria del Consejo Audiovisual de Cataluña, mediante la aprobación de las denominadas Instrucciones generales. El interés de la emanación de estas normas, más allá de su contenido específico, estriba en la delimitación del ámbito material de la potestad normativa del CAC en relación con la potestad reglamentaria que le corresponde al Gobierno, puesto que en ocasiones dichas Instrucciones han modificado reglas hasta entonces establecidas en Decretos aprobados por el ejecutivo autonómico. En efecto, la nueva Ley catalana de Comunicación Audiovisual, Ley 22/2005, de 29 de diciembre, al contemplar la potestad normativa tanto del Gobierno como del CAC, ha incorporado nuevos criterios, en algún caso diversos a los que se regían la anterior legislación. Tales criterios han sido objeto de interpretación por la Comisión Jurídica Asesora, que en varios dictámenes sobre proyectos de instrucciones del CAC sometidos a su consulta, ha establecido con

claridad que frente a la potestad reglamentaria general para el desarrollo de las leyes, incluida la de Comunicación Audiovisual, que corresponde al Gobierno autonómico, la naturaleza de la potestad reglamentaria del CAC es «de atribución», es decir, acotada para aquellas expresas habilitaciones materiales que contiene la propia Ley a favor del ente independiente. A partir de ello, es posible, no obstante, que la Ley haya «sustraído» ciertas materias que habían sido desarrolladas por el Gobierno, de modo que se considera legítimo que por Instrucción del CAC se modifiquen –o incluso, «deroguen»– decretos del Gobierno autonómico, si se producen dentro de su ámbito de atribución.

En otro orden de cosas, también en este año se sigue la tendencia a la multiplicación de innumerables órganos colegiados de participación, de muy diversa entidad. Tal vez destaca la creación en Cataluña por la Ley 1/2007, del Consejo de Relaciones Laborales, en aplicación del mandato estatutario (artículo 45.4) de crear un espacio catalán de relaciones laborales para fomentar el diálogo social, la concertación y la negociación colectiva. El Consejo de Relaciones Laborales es un órgano de carácter colegiado que actúa con independencia, aunque está adscrito como órgano de la Administración de la Generalidad y tiene composición mixta Administración-actores sociales, a diferencia del nuevo Consejo de Trabajo, Económico y Social, que es de composición exclusivamente representativa de los sectores sociales, cuyo Reglamento es aprobado, por cierto, por el Decreto 43/2007. A propósito de éste último, destaquemos que el Estatuto de Baleares otorga el mayor rango al Consejo Económico y Social (art. 78) como órgano de participación y asesoramiento en la materia.

Administración corporativa

En lo que se refiere a los Colegios profesionales, pueden enumerarse algunas leyes de creación que dan idea de la marcha creciente y floreciente que se sigue en las CCAA. Por ejemplo, la Ley de Galicia 15/2007, de 13 de diciembre, de creación del Colegio Oficial de Ingenieras e Ingenieros Químicos de Galicia. La Ley de las Illes Balears 4/2007, de 28 de marzo, de creación del Colegio Oficial de Dietistas y Nutricionistas de dicha Comunidad. La Ley 5/2007, de 16 de marzo, de creación del Colegio Oficial de Periodistas de la Región de Murcia. Las Leyes de la Comunidad Valenciana 2/2007, de 5 de febrero, de creación del Colegio de Ópticos Optometristas de la Comunidad Valenciana y 3/2007, también de 5 de febrero, de creación del Colegio Oficial de Pedagogos y Psicopedagogos de la Comunidad Valenciana. La Ley Extremadura 4/2007, de 19 de abril, por la que se crea el Colegio Profesional de Técnicos Superiores en Imagen para el Diagnóstico de Extremadura, etc.

En cuanto a las Cámaras Oficiales, debe anotarse por un lado la Ley del País Vasco 14/2007 que extingue las Cámaras Agrarias Territoriales, ya previsto en normas anteriores y que se llevó a cabo en los tres territorios históricos. Y por otro lado, el Decreto de la Región de Murcia 99/2007, de 25 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación de dicha Comunidad.

Universidades

La Ley andaluza 3/2007, de 27 de marzo, ha procedido al reconocimiento de la Universidad privada Fernando III, dentro del sistema universitario andaluz, de acuerdo con el procedimiento y los requisitos establecidos en la Ley andaluza 15/2003 de 22 de diciembre, de universidades.

En la Región de Murcia, cabe señalar el Decreto 138/2007, de 15 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo Interuniversitario de la Región de Murcia, y el 350/2007, de 9 de noviembre, por el que se aprueban los Estatutos de la Universidad Católica «San Antonio» de Murcia.

LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS 2007

Tomàs Font i Llovet

Evolución general. Elecciones municipales. Urbanismo

Los principales rasgos que dibujan el aspecto del año 2007 en cuanto a la posición de la Administración local en el Estado autonómico son, por un lado, las elecciones municipales celebradas en el mes de mayo, con todas las problemáticas que cualquier proceso electoral pone al descubierto, y, por otro lado, la aprobación de los nuevos Estatutos de Autonomía –Andalucía, Baleares, Aragón y Castilla y León– a algunos de los cuales ya se había hecho referencia el año anterior.

Las elecciones locales, coincidentes con las autonómicas en la gran mayoría de CCAA, dieron los siguientes resultados:

Total votantes	22.491.570	63,78%	67,68%
Abstención	12.773.269	36,22%	32,32%
Votos nulos	263.515	1,17%	1,30%
Votos en blanco	427.234	1,90%	1,74%

Concejales a elegir	66.162
Alcaldes a elegir	8.078

2007

MAYORÍA DE ALCALDES

Candidaturas	Absoluta	Relativa	Empate	%Alcaldes	Votos	Concejales
PSOE	2.328	572	2	28,82%	7.758.783	34,91%
PP	2.880	472	2	35,66%	7.915.014	35,61%
CIU	337	116		4,17%	722.653	3,25%
IU	58	54		0,72%	1.216.944	5,47%
ESQUERRA-AM	104	37		1,29%	347.460	1,56%
EAJ-PNV	91	41		1,13%	309.625	1,39%

Candidaturas	Absoluta	Relativa	Empate	%Alcaldes	Votos	Concejales
PAR	153	35		1,89%	94.087	0,42%
BNG	8	9		0,10%	315.449	1,42%
PA	17	7		0,21%	235.201	1,06%
ICV-EUIA-EPM	6	16		0,07%	257.048	1,16%
EAE-ANV	25	15		0,31%	94.825	0,43%
CC-PNC						

Con ocasión de este proceso electoral se han puesto de manifiesto algunos fenómenos patológicos, como la proliferación en algunas CCAA, como por ejemplo Aragón, de las llamadas listas «fantasma» en los municipios poco poblados, integradas por personas no vinculadas al pueblo, de cara a la obtención de escaños en las Diputaciones provinciales; y en parte también han sido conflictivas en Cataluña determinadas agrupaciones de candidaturas para la formación de las diputaciones y de los consejos comarcales, que han llevado a diversos pronunciamientos, desestimatorios, del Tribunal Constitucional.

Un segundo aspecto a destacar es el mantenimiento en el primer plano del debate político de las cuestiones referentes a las prácticas urbanísticas vinculadas a problemas de especulación y, en algunos casos, de corrupción en la vida local y regional, amplificado todo ello por los citados procesos electorales. En varios foros, políticos y académicos, se ha puesto en cuestión el alcance de la autonomía municipal en materia urbanística y se han iniciado algunas actuaciones tendentes a acotar la discrecionalidad administrativa y a ofrecer mayor protección de los intereses públicos, aunque es pronto para sacar conclusiones sobre su verdadera efectividad.

La intervención que persigue una mayor incidencia es, desde luego, la Ley 7/2008, de 28 de mayo, de suelo. No es cuestión ahora tanto de profundizar en la regulación sustantiva de la materia, como de resaltar aquellas medidas que se dirigen directamente a ofrecer una mejor garantía de la transparencia, objetividad y regularidad en la actuación de los diversos órganos municipales y de sus titulares. La disposición adicional novena modifica formalmente la Ley de bases de régimen local en diversos aspectos. Entre otros, la atribución al Pleno municipal de la competencia para la aprobación de los convenios que afecten al planeamiento, o la enajenación y permuta de bienes inmuebles, superiores al 10% del presupuesto, sin las excepciones hasta ahora previstas; el incremento de la publicidad y de la transparencia en los diversos procedimientos, especialmente cuando determinadas alteraciones de la ordenación urbanística no se efectúen «en el marco de un ejercicio pleno de la potestad de ordenación»; la generalización del régimen de declaración de incompatibilidades y de bienes y actividades a todos los políticos, electos o no, y al personal directivo o que ocupe puestos de libre designación, incluso si se trata de habilitado de carácter estatal, y la mayor precisión de dicho régimen; la aplicación a los mismos —excepto a los habilitados— de las limitaciones al ejercicio de actividades privadas establecido en la Ley

5/2006, relativa a los conflictos de intereses de los miembros el Gobierno y altos cargos, durante los dos años siguientes a la finalización del mandato.

Como digo, se trata de una serie de medidas «anticorrupción» cuya eficacia deberá probarse y tal vez reflexionar acerca de su posible extensión o adecuación –por el legislador competente– a las CCAA, que tampoco son ajenas, ni mucho menos, al fenómeno que nos ocupa.

Otras intervenciones proceden de las CCAA. Así, en Galicia se aprueba la Ley 6/2007, de 11 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del litoral dirigida a garantizar la preservación de este último en tanto no sea aprobado el Plan de ordenación del litoral o el planeamiento urbanístico adaptado a la legislación vigente y a los criterios de sostenibilidad económica, social y ambiental, así como a integrar los procedimientos de aprobación de los instrumentos de ordenación del territorio y del planeamiento urbanístico con el proceso de evaluación ambiental estratégica. Destaca la ampliación de la prohibición de construir en la franja costera, establecida en la zona de los 200 metros contados desde el borde del mar, hasta la zona de los 500 metros, durante un período de dos años tras su entrada en vigor y que afecta a todos los municipios costeros, puesto que ninguno tiene adaptado su planeamiento urbanístico a la Ley del suelo de Galicia.

Por su parte, la Comunidad de Madrid, apenas constituida la nueva Asamblea, aprueba la Ley de 3/2007, de 26 de julio, de medidas urgentes de Modernización del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Madrid, que incorpora actuaciones de muy diverso signo y entre ellas, las referidas a la estrategia territorial, planeamiento y ordenación del urbanismo. Así, entre otras cosas, se eleva el rango de los órganos competentes para aprobar definitivamente los diferentes instrumentos urbanísticos, se suprime la polémica figura del Agente Urbanizador y se establece la prohibición de los convenios urbanísticos de planeamiento.

Especial mención debe hacerse, en las Islas Baleares, al Decreto-Ley 1/2007, de 23 de noviembre, de protección de espacios naturales de especial valor ambiental. Se subraya el recurso a esta novedosa figura incorporada al sistema de fuentes de los nuevos estatutos de autonomía, que en este caso implica la paralización de cualquier tipo de actividad urbanística sobre las concretas zonas protegidas, hasta que una futura ley de medidas urgentes fije su protección definitiva.

Por su parte, en la Comunidad valenciana, el Decreto 36/2007, de 13 de abril, modifica el Reglamento de ordenación y gestión territorial y urbanística, y de manera puntual se suspenden parcialmente los planes generales de varios municipios.

En lo que se refiere al control jurisdiccional del urbanismo, señalemos a título de ejemplo, como en otros años, algunas sentencias, como la Sentencia del TSJ de Cantabria de 29 de marzo de 2007, sobre el llamado caso «Alto del Cuco», en la que, entre otros extremos, se avala la aplicación directa de las normas protectoras del paisaje contenidas en el art. 34 de la Ley autonómica 2/2001 y, antes, en el art. 138 de la Ley del Suelo estatal de 1992, sosteniéndose que a pesar de que el propósito de la clasificación de un terreno como suelo urbanizable es que devenga suelo urbano, a ello no se puede llegar «tras una actuación traumática» que pro-

duzca «un importante e incontrovertido impacto paisajístico», alejado este juicio de todo subjetivismo.

En otro orden de consideraciones, la aprobación de la Ley estatal 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, ha propiciado que algunas CCAA hayan recurrido a la novedosa figura del decreto-ley como fuente propia en los ordenamientos autonómicos. Así, además del caso de las Islas Baleares ya citado, encontramos el Decreto-Ley 1/2007, de Cataluña, por el que se adoptan medidas urgentes en materia de urbanismo, que con el pretexto de adaptar la normativa autonómica a la Ley estatal 8/2007 de suelo, —para lo que acaso hubiera bastado una circular interpretativa dirigida a las Comisiones de urbanismo y, a lo sumo, la tramitación de una ley ordinaria— introduce nuevas regulaciones sustantivas y, en lo que aquí interesa, nuevas obligaciones municipales a las que se ha achacado una afectación de la autonomía municipal.

Por su parte, en Aragón se dicta el Decreto-ley 2/2007, de 4 de diciembre, por el que se establecen medidas urgentes para la adaptación del ordenamiento urbanístico a la Ley 8/2007, de suelo, garantías de sostenibilidad del planeamiento urbanístico e impulso a las políticas activas de vivienda y suelo en la Comunidad Autónoma de Aragón.

Novedades normativas en el régimen local

Entre la normativa relacionada con las entidades locales destacan, en Cataluña, el Decreto 139/2007 por el que se regula la denominación, los símbolos y el registros, así como el Decreto 244/2007 por el que se regula la constitución y demarcación territorial de los municipios, de las entidades municipales descentralizadas y de las mancomunidades de Cataluña. Normativa, esta última, que no aporta ninguna novedad de relieve a pesar de que el Estatuto de Autonomía de 2006 da pie, tanto en lo competencial como en lo sustantivo, para incorporar regulaciones más innovadoras en una materia tan necesitada de planteamientos más realistas; aunque también es cierto que el rango de la norma no permitía adoptar grandes opciones.

En Canarias, debe señalarse la Ley 8/2007, de 13 de abril, del estatuto de la capitalidad compartida de las ciudades de Las Palmas de Gran Canarias y Santa Cruz de Tenerife, que se limita al reconocimiento de los símbolos propios de ambas ciudades, la creación de un consejo de capitalidad y su composición básica, y el compromiso de una financiación específica.

En la región de Murcia, señalemos la Ley 9/2007, de 14 de diciembre, por la que se aplica a la ciudad de Lorca el régimen de organización de los municipios de gran población, por entender que concurren en esta ciudad las circunstancias de carácter objetivo exigidas para ello, es decir, tratarse de un municipio cuya población supera los 75.000 habitantes y presentar circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales.

Por su parte, en el País Vasco sigue encallada la aprobación de la ley reguladora del régimen local del País Vasco, por cuenta de la profunda discusión acer-

ca de la mayor o menor «interiorización» de los Ayuntamientos por parte de los Órganos Forales de los Territorios Históricos frente a las instituciones comunes del País Vasco.

Una situación singular es la que se da en el caso de la Ciudad Autónoma de Melilla, que subraya su especial régimen en varios frentes. Así, por ejemplo, se opone a enviar copia o extracto de sus acuerdos a la Delegación del Gobierno, aduciendo que no le es de aplicación la Ley de Bases de Régimen Local, lo que ha motivado varias Sentencias en sentido contrario por parte del TSJ de Andalucía. Por otro lado, en dicha ciudad se ha generado algún movimiento de reforma estatutaria proponiendo, incluso, la conversión de la ciudad en Comunidad Autónoma.

Por incidir en el régimen jurídico general, señalamos también en este apartado la pronta adecuación en Navarra de la normativa local a la nueva Ley foral de contratos del sector público de 2006, realizada por medio de la Ley Foral, de mayoría absoluta, 1/2007, de 14 de febrero. Asimismo, notemos que la Ley de Galicia 9/2007, de 13 de junio, de subvenciones, es también de aplicación a las entidades locales de dicha Comunidad. Es decir, se hace visible también en estos aspectos la denominada «interiorización» de la Administración local respecto de las CCAA, y lo mismo sucede, sin ir más lejos, en el texto de la propia Ley estatal de contratos del sector público.

Pero desde el punto de vista más general, el dato más notorio es el *impasse* al que se llega en el proceso de elaboración del anteproyecto de Ley básica del Gobierno y la Administración local, cuyo texto, ya muy perfilado, si bien obtiene el visto bueno de la FEMP, no logra los apoyos necesarios de las fuerzas políticas presentes en el arco parlamentario. Coincide todo ello, por un lado, con el proceso de aprobación de los nuevos estatutos de autonomía, a los que luego me referiré, y con el proceso electoral autonómico y local, así como con el relevo de los responsables al frente del MAP, impulsor del proyecto.

Parece natural que para seguir adelante habrán de pasar las elecciones generales de 2008, clarificar el horizonte de las reformas estatutarias, y en su caso, despejar las dudas competenciales que pudieran requerir la intervención del Tribunal Constitucional, aunque es justo decir que el último borrador del anteproyecto de ley que ha circulado incorporaba una sencilla cláusula de salvaguarda que podía permitir solventar eventuales conflictos.

Legislación sectorial. Las relaciones entre CCAA y Administración local

La amplia legislación dictada por las CCAA –y también algunas dictadas por el Estado– en los más diversos sectores de intervención contribuye a ir completando el dibujo de la posición competencial y funcional de los entes locales formado a lo largo de los últimos decenios, así como su vertiente relacional con la respectiva comunidad autónoma. Señalamos a continuación algunas de las normas más significativas.

En cuanto a la legislación estatal, hay que señalar obviamente la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, ya aludida, de aplicación íntegra, por lo demás, a Ceuta

y Melilla, con algunas precisiones. La Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección atmosférica se refiere, asimismo, a las competencias autonómicas y locales en el control, inspección y vigilancia de la contaminación.

Por otro lado, la Ley Orgánica 16/2007, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley para el desarrollo sostenible del medio rural, ha modificado la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para dar respuesta a una demanda largamente reivindicada, al permitir la asociación de municipios limítrofes para la prestación en común del servicio de policía local, cuando no se disponga de medios suficientes. Recuérdese la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que anularon las leyes autonómicas que permitían la mancomunación de este servicio, que ahora debería quedar superada; aunque la nueva Ley se limita a hablar de un «acuerdo de colaboración» entre los municipios y a imponer una incisiva intervención de la Administración estatal y en su caso autonómica, por lo que sigue sin encajarse en el clásico concepto de mancomunidad.

En cuanto a las leyes autonómicas, el propio ámbito de la *seguridad*, en sentido amplio, ofrece algunos ejemplos de interés. Así, la Ley de Galicia 4/2007, de 20 de abril, de coordinación de las policías locales, que atribuye a la Comunidad Autónoma dicha función, sin perjuicio de la dependencia de dichas policías de las autoridades municipales. La posterior Ley 8/2007, de 13 de junio, al crear la policía propia de Galicia, regula también sus funciones de coordinación o de suplencia en relación con las policías locales.

También en Galicia, la Ley 5/2007, de emergencias, atribuye a municipios y provincias diversas funciones en materia de protección civil, –problemática especialmente relevante en esta Comunidad– aún cuando se prevé la posibilidad de la Xunta de Galicia de sustituir a los entes locales cuando incumplan de forma reiterada sus obligaciones, completando con ello los mecanismos de planificación y reacción ya establecidos en la Ley 3/2007, de 9 de abril, de prevención y defensa contra los incendios forestales, que tiene en cuenta la realidad municipal e infra-municipal de Galicia.

En estas mismas materias encontramos la Ley de Canarias 9/2007, de 13 de abril, del sistema canario de seguridad y emergencias, y de modificación de la Ley 6/1997, de 4 de julio, de coordinación de las policías locales de Canarias, con vistas a aglutinar todos los servicios relacionados con la seguridad ciudadana y la protección civil y reforzar el papel de las policías locales en materia de seguridad.

Algo parecido sucede en Cantabria con la Ley 1/2007, de 1 de marzo, de protección civil y gestión de emergencias, que articula un sistema administrativo integrado en el que participan todas las Administraciones Públicas bajo los principios de cooperación, colaboración y, sobre todo, coordinación, y en particular determina la posición de los municipios y de sus competencias.

En fin, en Asturias, la Ley 2/2007, de 23 de marzo, de coordinación de las policías locales intenta reforzar la calidad y la incidencia de dichas policías en la seguridad ciudadana.

Otro ámbito material de interés es el de los servicios sociales, donde encontramos, en Cantabria, la Ley 2/2007, de 27 de marzo, de derechos y servicios

sociales, que se refiere al régimen competencial, con especial referencia a las competencias locales. También en Cataluña, la Ley 12/2007, de servicios sociales, con la previsión de las competencias locales, articuladas en dos niveles, el de atención básica y el de los servicios especializados, previendo intervenciones diferenciadas según la población de los municipios y también de las entidades supramunicipales.

En este campo de los servicios sociales se producen también situaciones de conflicto en la aplicación de la legislación sectorial. Un ejemplo sintomático de ello lo encontramos en La Rioja, donde permanece bloqueado el Convenio con la Administración del Estado para la financiación de servicios sociales por no aceptar el Gobierno regional menores inmigrantes procedentes de Canarias. El Convenio repercute negativamente a los Ayuntamientos –en especial, Logroño y Calahorra– que son los que prestan los servicios sociales.

Por su parte, la Ley catalana 18/2007, del derecho a la vivienda, cuyo artículo 8 fija las competencias de los entes locales, entre ellas, la concertación de políticas propias con la de la Generalidad, la regulación de la planificación territorial y los planes locales de vivienda.

Ley 3/2007, de 21 de marzo, de juventud de Aragón, quiere impulsar de forma global las políticas autonómicas y locales en esta materia, y en particular, destaca el papel de las comarcas en la promoción y el fomento de la participación juvenil.

En el campo del medioambiente, señalemos en las Islas Baleares, el ya citado Decreto-Ley 1/2007, de 23 de noviembre, de protección de espacios naturales de especial valor ambiental, así como la Ley 1/2007, de 16 de marzo de 2007, contra la contaminación acústica de las Illes Balears. Regula las competencias municipales en este ámbito, define los planes acústicos municipales y atribuye con carácter general a los Ayuntamientos el control del cumplimiento de la Ley. La contrapartida de esta primacía competencial local será, sin duda, una mayor presión en demanda de responsabilidad patrimonial por la inactividad municipal, como está sucediendo de forma ya muy extendida, con cada vez más abundante jurisprudencia favorable a imputar a los Ayuntamientos los daños ambientales causados directamente por otros particulares y no evitados por la Administración (Valencia, Barcelona, Zaragoza, etc.).

La Ley 13/2007, de 17 de mayo, de ordenación del transporte por carretera de Canarias, en lo que aquí interesa, destaca el concepto de transporte insular integrado, con las correspondientes competencias de programación, planificación coordinada y gestión que quedan atribuidas a los Cabildos Insulares.

En otro orden de cosas, se han sucedido diversas actuaciones de «centralización» de competencias o servicios llamados «impropios» de las Diputaciones provinciales hacia la correspondiente comunidad autónoma. Así, en Castilla y León, donde se han traspasado servicios psiquiátricos y de educación musical de las Diputaciones a la Junta, lo que era uno de los puntos previstos en el «Pacto local». Y lo mismo ha sucedido en la Comunidad Valenciana, donde transfieren unidades de salud mental de la Diputación de Alicante a la Generalitat. Todos estos casos se han articulado a través de las correspondientes comisiones.

En sentido inverso, en varias CCAA se ha procedido a la delegación de competencias en determinadas entidades locales. Valga como ejemplo el Decreto de

Castilla y León 14/2007, de 8 de febrero, que delega el ejercicio de una serie de funciones en materia de prevención ambiental en el municipio de Ávila.

En el campo de las relaciones entre niveles territoriales, también cabe destacar, aunque sea por su singularidad, la Ley del País Vasco 2/2007, que aprueba la metodología de las aportaciones de las Diputaciones Forales a los presupuestos de la Comunidad Autónoma para el período 2007-2011, mediante el consenso institucional alcanzado en el Consejo Vasco de Finanzas Públicas.

En fin, señalemos rápidamente, una vez más, que está por resolver de manera convincente y eficaz el problema de la articulación institucional de las áreas metropolitanas. Así, en Galicia se ha desarrollado un amplio y complejo debate sobre la eventual creación del área de La Coruña-Ferrol y de la de Vigo-Pontevedra tanto sobre la delimitación territorial de cada una de ellas, como sobre su configuración jurídico-institucional. Por su parte, en Cataluña, la profunda crisis generada por los problemas de las infraestructuras de transporte –AVE, Cercanías, incluso el tema del aeropuerto– ha hecho renacer algunas reivindicaciones para recuperar una organización metropolitana fuerte con amplios poderes de planificación, coordinación y gestión que permita superar la fragmentación actual vigente desde 1987.

A modo de contrapunto a lo anterior, anotemos la creación de un nuevo municipio en Canarias, El Pinar (con 1.960 habitantes y 80,6 kilómetros cuadrados) como consecuencia de una segregación del municipio de Frontera, y que constituye el 8.112 de España.

Los nuevos estatutos de autonomía y el gobierno local

En los últimos años hemos seguido con atención los distintos aspectos de las reformas estatutarias que atañen específicamente al gobierno local. Algunos de los ya analizados el año anterior, que estaban en una fase adelantada de elaboración, han quedado sin continuidad, como Castilla-La Mancha y Canarias. Otros, también estudiados, han sido ya referendados este año, como el de Andalucía, o aprobados, como Baleares, Aragón y Castilla y León. Por ello basta ahora destacar solamente algunas características específicas.

Pero antes, lo primero que debe reiterarse es que todos estos estatutos confirman de manera inequívoca, como aquí se ha sostenido, que la regulación de la Administración local y de la organización territorial es una materia propia de los estatutos, los cuales pueden introducir las singularidades de cada comunidad o territorio y los elementos de diferenciación correspondientes. Puede ser de interés conjugar esta constatación con alguna de las ideas expuestas en la STC 247/2007, relativa a la reforma del Estatuto de la Comunidad Valenciana. La Sentencia resulta de gran interés en múltiples aspectos, y ofrece en su conjunto una muy positiva percepción de las posibilidades de evolución y perfeccionamiento del Estado autonómico.

En concreto, por lo que aquí interesa, cabe subrayar la confirmación de que el contenido de los estatutos no queda limitado a las materias expresamente con-

tenidas en el art. 147.2 CE sino que puede extenderse válidamente a otras materias derivadas de dicho precepto, «relativas a las funciones de los poderes e instituciones autonómicas, tanto en su dimensión material como organizativa, y a las relaciones de dichos poderes e instituciones con los restantes poderes públicos estatales y autonómicos, de un lado, y con los ciudadanos de otro». No es tan lejano este tipo de formulaciones a la idea de que algo pueden determinar los estatutos en relación a la posición del gobierno local dentro del conjunto del sistema institucional.

La participación de los entes locales en las CCAA

El art. 95 del Estatuto de Andalucía prevé la existencia de 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. Se sigue la línea marcada por el Estatuto de la Comunidad Valenciana, distanciándose de la opción formulada en el Estatuto de Cataluña, que prevé un Consejo de Gobiernos Locales «político», de representación exclusivamente local y cuyo interlocutor natural debe ser el Parlamento.

Es de destacar que la previsión estatutaria andaluza ha sido ya desarrollada por la Ley 20/2007, de 17 de diciembre, por la que crea el Consejo Andaluz de Concertación Local, mientras que en Cataluña no parece que se haya alcanzado un acuerdo sobre la forma de plasmar lo dispuesto en el Estatuto. En el caso de Andalucía, la exposición de motivos de la Ley indica que la misma refunde en un único Consejo los actuales Consejo Andaluz de Municipios y Consejo andaluz de Provincias, así como la Mesa de Concertación Local, creando un nuevo órgano con una composición y funcionamiento que le dote de mayor eficacia, constituyendo una Comisión Permanente dentro del mismo, aunque ello sea a costa de alejarse, como se verá, de alguna de las posibilidades que abre la previsión estatutaria.

Al respecto debe destacarse, en primer lugar, que se trata de un órgano «administrativo», adscrito a la Consejería competente en la materia y presidido por el consejero correspondiente. En segundo lugar, como órgano mixto y paritario, la mitad de sus miembros son designados por el Gobierno de la Junta, y la otra mitad por la asociación de municipios y provincias de carácter autonómico de mayor implantación. Es una de las opciones posibles, aunque limita las posibilidades de una mayor diversificación y pluralismo. En tercer lugar, con esta fórmula, se da cabida en igualdad de condiciones iniciales, a la participación de municipios y provincias, cuando el artículo 95 del Estatuto de Autonomía se refiere expresa y exclusivamente a los Ayuntamientos.

Por otro lado, para la aprobación de sus normas de funcionamiento se requiere la mayoría simple de votos de cada una de las partes lo que carece de sentido, al menos por lo que se refiere a la representación gubernamental, aunque ésta es una regla extendida en otros órganos similares.

Lo más llamativo es que entre sus funciones figuran una mayoría de actua-

ciones de informe o propuesta dirigidas precisamente al Gobierno de la Junta, o referidas a proyectos o actuaciones suyas, siendo así que el mismo Gobierno está representado y forma parte del propio órgano, y además, con voto de calidad. De manera que lo que, según la denominación, debiera ser un órgano de concertación, esto es, de cooperación y colaboración, —como señala su artículo primero— no puede, en cambio, al mismo tiempo ejercer con plenitud funciones de participación libre y autónoma, verdaderamente representativa de los entes locales.

Ello conduce a la curiosa previsión (art. 3, c) de que el Consejo debe ser consultado en la tramitación parlamentaria de las disposiciones legislativas que afecten de forma específica a las corporaciones locales, porque lo exige el art. 95 del Estatuto de Autonomía, pero «sin perjuicio de la consulta que a los mismos efectos debe hacerse a la asociación de municipios y provincias de carácter autonómico de mayor implantación», ya representada en el Consejo.

Por su parte, el art. 86 del Estatuto de Autonomía de Aragón establece el «Consejo Local de Aragón», calificado como órgano de colaboración y coordinación entre el Gobierno y, ya directamente, las asociaciones representativas de las entidades locales aragonesas. De modo que se predetermina la opción del legislador para articular la participación local, aunque no tanto como el Estatuto de la Comunidad Valenciana que «estatutoriza», con nombre y apellidos, a la Federación Valenciana de Municipios y Provincias como única interlocutora.

En fin, el artículo 51 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León prevé que la ley regional de gobierno y administración local regulará la creación composición y funciones del Consejo de cooperación local, órgano también en este caso de composición mixta para el diálogo y la cooperación institucional entre la Comunidad Autónoma y las Corporaciones locales. Destaca en el precepto que la representación de las entidades locales deberá seguir criterios que aseguren la pluralidad territorial, política e institucional. Por su parte, el art. 52.2 ordena que las Instituciones de la Comunidad Autónoma reconocerán la interlocución de la Federación Regional de Municipios y Provincias de Castilla y León en cuanto asociación local con mayor implantación. Un nuevo caso, pues, de consagración estatutaria de una determinada entidad privada, al estilo de lo efectuado por la Comunidad Valenciana y de lo que pretendía el non-nato anteproyecto de ley básica del Gobierno y administración local en relación con la FEMP.

La organización territorial

Ningún avance visible se ha producido en Cataluña respecto de la nueva organización territorial preconizada por el Estatuto entorno a las veguerías —las provincias refundadas— ni siquiera en lo que se refiere a su configuración jurídico-institucional. Antes al contrario, han comenzado a surgir reivindicaciones de nuevos ámbitos territoriales hasta ahora no contemplados en ninguna de las propuestas manejadas, lo que hace prever una difícil concreción de todo ello.

En las Islas Baleares, como ya se adelantó el año pasado, el Estatuto de Autonomía viene a confirmar la naturaleza jurídica mixta de los Consejos Insulares, ya que los incluye dentro del sistema institucional autonómico y les atribuye el

gobierno, la administración y la representación de las islas de Mallorca, Menorca, Ibiza y Formentera. La novedad de mayor relieve radica en la composición de los Consejos, hasta entonces integrados, como caso singular en todo el país, por los diputados elegidos por el Parlamento. El artículo 64 del nuevo Estatuto dispone que los Consejos Insulares estarán integrados por los consejeros elegidos en las respectivas circunscripciones, con lo cual, a partir de ahora, los electores votarán en listas separadas los miembros de su Consejo Insular y los diputados al Parlamento —como así ha sucedido en las elecciones de mayo—, una opción que, a su vez, permite la disolución anticipada del Parlamento.

Es de destacar la polémica creación de un nuevo Consejo Insular, el de Formentera, de régimen especial puesto que está formado por los concejales del Ayuntamiento, y no es preceptivo que disponga de Consejo Ejecutivo, a diferencia del resto, que siguen un modelo de «sistema parlamentario» de organización. Se advierte en este ejemplo una vez más la dinámica de la diversidad frente a la de la uniformidad, que se ve favorecida por la capacidad de los estatutos de intervenir decisivamente en las materias de la organización territorial y el régimen local.

En cuanto a sus atribuciones, se destaca que el Estatuto ha legitimado a los Consejos Insulares para ejercer la potestad reglamentaria en las materias sobre las que les son atribuidas competencias propias en el art. 70 del Estatuto, por lo que se hace necesario articular las relaciones entre la Comunidad Autónoma y los Consejos Insulares. Así, por un lado, el artículo 58.3 del Estatuto reserva al Gobierno de las Illes Balears la competencia para establecer los principios generales sobre las materias propias de los Consejos, «aunque garantizando el ejercicio de la potestad reglamentaria por parte de los Consejos Insulares». Por otro lado, el artículo 69 del Estatuto, como cláusula de cierre, asigna al Gobierno de la Comunidad Autónoma las competencias que «tengan un carácter suprainsular, que incidan sobre la planificación de la actividad económica general en el ámbito autonómico o aquellas competencias cuyo ejercicio exija la obligación de velar por el equilibrio o la cohesión entre las diferentes islas». Finalmente, el artículo 72.2 del texto estatuario asigna al gobierno la coordinación de la actividad de los consejos insulares en todo lo que pueda afectar a los intereses de la Comunidad Autónoma.

Parece que los conflictos entre ambas instancias no van a ser algo esporádico. Entre los necesarios mecanismos de articulación, y a falta de algún tipo de comisión arbitral según el modelo del País vasco, habrá que ver qué efectividad puede alcanzar la Conferencia de presidentes, autonómicos e insulares, prevista en el propio Estatuto.

Por su parte, el nuevo Estatuto de Castilla y León, que como se ha dicho otorga más atención a la organización territorial, eleva a nivel estatutario la previsión de la creación de las Comarcas por ley singular, aunque son concebidas como agrupaciones voluntarias de municipios, por lo que habrá que contar con su acuerdo. Como se sabe, hasta la fecha sólo se ha constituido la comarca del Bierzo, y a la misma se le dedica una mención expresa, imponiendo al legislador la regulación de la misma y teniendo en cuenta sus singularidades y su trayectoria institucional.

En el Estatuto de Aragón, en cambio, las Comarcas aparecen mucho más re-

forzadas, ya que son calificadas como «fundamentales para la vertebración territorial aragonesa», representativas de interés propio, con funciones de equilibrio y solidaridad territorial y prestación de servicios supramunicipales (art. 83). En este sentido, se viene a recoger una realidad legislativa ya existente, aunque de implantación efectiva dispar.

LOS PRESUPUESTOS Y LA NORMATIVA PRESUPUESTARIA Y FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

*Xavier Padrós
Montserrat Bassols*

Introducción

El año 2007 ha visto la aprobación de cuatro nuevos Estatutos de Autonomía (Islas Baleares, Andalucía, Aragón y Castilla y León) que, con opciones ciertamente distintas, incluyen la regulación de la financiación de cada una de dichas Comunidades Autónomas. Si se tiene en cuenta que en el año 2006 se habían aprobado ya las reformas de los dos primeros Estatutos (Comunidad Valenciana y Cataluña) y en la medida en que dichas reformas, en particular la catalana, inciden de manera directa en aspectos claves del sistema de financiación autonómico, la reforma de dicho sistema con carácter general constituye un reto inaplazable para el ejercicio 2008. Obviamente, dicha reforma deberá dar solución a problemas diversos, no solo desde la perspectiva tributaria, sino muy especialmente en relación con la concreción de los mecanismos de solidaridad del sistema y con el planteamiento de un esquema coherente en lo que a las inversiones del Estado en las diversas comunidades autónomas (CCAA) se refiere.

Del mismo modo, y en el ámbito de las comunidades forales, durante el año 2007 se ha modificado tanto el concierto económico con el País Vasco como el convenio económico con Navarra. En el primer caso, se han promulgado dos leyes del Estado: la Ley 28/2007, de 25 de octubre, a través de la cual se ha procedido a aprobar la modificación del concierto económico para su adaptación a las novedades producidas en los últimos años en el ordenamiento jurídico tributario del Estado en ámbitos como el Impuesto sobre el Valor Añadido, el Impuesto Especial sobre determinados medios de Transporte y el Impuesto sobre las Ventas Minoristas de determinados Hidrocarburos o la introducción en el sistema tributario estatal del Impuesto sobre el Carbón, y la Ley 29/2007, también de 25 de octubre, por la que se ha aprobado la metodología del señalamiento del cupo del País Vasco para el quinquenio 2007-2011, previo acuerdo alcanzado en la Comisión Mixta del Concierto Económico. En el caso de Navarra, la modificación del convenio económico se ha producido a través de la Ley estatal 48/2007, de 19 de diciembre, por idénticos motivos a los anteriormente señalados en relación con el País Vasco, es decir, para su adaptación a las novedades del ordenamiento jurídico tributario del Estado en determinados impuestos.

En el ámbito de la producción legislativa autonómica, se han aprobado a final de año las diferentes leyes de presupuestos para el ejercicio 2008, con la única excepción del caso de la Comunidad de Asturias, puesto que, si bien con retraso (en el mes de enero de 2008) se ha aprobado también la Ley Foral de Presupuestos de Navarra para dicho ejercicio. Por otra parte, las leyes de acompañamiento a las leyes de presupuestos para el ejercicio de 2008, junto con leyes tributarias

específicas, continúan siendo el instrumento normativo en el que se concreta el ejercicio de la capacidad normativa autonómica, tanto en materia de tributos cedidos como en relación con los tributos propios. En otro orden de consideraciones, y en desarrollo de las previsiones contenidas en los respectivos estatutos de autonomía, durante el año 2007 se han aprobado las leyes catalana y andaluza de creación de las respectivas Agencias Tributarias, lo que supone un cambio significativo en el modelo de gestión tributaria de ambas Comunidades.

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 2007 y la cuenta financiera correspondiente. En el segundo, se analizan las leyes de presupuestos aprobadas para el ejercicio 2008, 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 CCAA para los años 2004 y 2005.

Magnitudes presupuestarias del ejercicio 2007

El total de los presupuestos de las CCAA para el 2007 alcanzó la cifra de 154.622 millones de euros. El detalle de las cifras relativas a cada una de las CCAA puede seguirse en el ANEXO I de este Informe, que incluye los cuadros de ingresos y gastos y la cuenta financiera correspondiente.

El importe citado representa un aumento del 10% con respecto a las previsiones para el 2006 y un peso sobre el PIB del 15,8%. Con respecto a las tasas de crecimiento de los presupuestos de las distintas CCAA, no existe ningún tipo de particularidad a destacar derivado de una eventual falta de homogeneidad en las comparaciones de los presupuestos del ejercicio 2007 con el 2006. Por lo tanto, los diferenciales de crecimiento se deben exclusivamente a las distintas decisiones de gastos y previsiones de ingresos. Destaca, en todo caso, el crecimiento de los presupuestos de las CCAA de régimen foral, así como el de la Comunidad de Canarias, con tasas de variación del orden del 15%.

En términos de presupuesto por habitante el conjunto de CCAA presenta un total de 3.432 euros per cápita. En las CCAA de régimen común se observa una dispersión que oscila entre los 4.581 euros por habitante de la Comunidad de Extremadura y los 2.720 euros por habitante de la Comunidad Valenciana. En relación a la media de las CCAA de régimen común, ello significa que la Comunidad de Extremadura presenta un presupuesto que es un 35% superior a la media mientras que la Comunidad Valenciana, a pesar de presentar un aumento de sus previsiones superior a la media, se sitúa un 20% por debajo de la misma. En cuanto a las Comunidades forales, hay que tener en cuenta que la elevada cifra de la Comunidad de Navarra, con 6.438 euros por habitante, incluye importes que se deben específicamente al hecho de ser uniprovincial y asumir también el papel de Diputación Foral, incluyendo en su presupuesto la aportación o cupo que transfieren las Diputaciones Forales al Estado.

A continuación se comentan las cifras incluidas en los presupuestos de ingresos y de gastos, respectivamente, así como la cuenta financiera derivada de estas previsiones.

Estado de ingresos

La estructura de los presupuestos de ingresos de las Administraciones autonómicas viene determinada, principalmente, por el modelo de financiación autonómico que corresponda a la comunidad y por las características socioeconómicas de las mismas. Ello conduce a un análisis que debe distinguir entre los dos grandes grupos de CCAA –régimen común y régimen foral– para analizar, dentro de cada grupo, las diferencias que puedan derivar de las particularidades de cada comunidad.

En las CCAA 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 CCAA con mayores niveles de renta per capita 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 CCAA que no obtengan recursos tributarios suficientes.

Para el año 2007, las CCAA de régimen común con un peso relativo de los tributos más elevado son: Madrid (un 88,8% de sus ingresos proceden de tributos), Islas Baleares (con un 80%), Cataluña (con un 73,9%) y la Comunidad Valenciana (con un 65,5%). Lógicamente, estas CCAA son las que presentan el peso relativo de las transferencias inferior.

En el otro lado se encuentra el grupo de CCAA que se financian principalmente a través de transferencias. Hay que destacar aquí Extremadura (un 68,7% de sus ingresos proceden de transferencias), Castilla-La Mancha (con un 55,9%) y Canarias (con un 55,9%). Además del efecto del fondo de suficiencia, este grupo de CCAA, 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.

En términos de porcentaje sobre el PIB, en el conjunto de CCAA de régimen común el peso de los ingresos tributarios es del 9,1%. Dicho porcentaje, excepto para la Comunidad de Canarias que tiene un régimen especial, es muy similar entre las CCAA y oscila entre el 8,1% del PIB en la Comunidad de Galicia y el 9,9% en la Comunidad de Cantabria.

Las CCAA 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 Diputa-

ciones 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 Autónoma la que recauda los impuestos, tiene capacidad sobre ellos y paga la aportación al Estado. Según las previsiones para el año 2007, la Comunidad de Navarra se financia en un 95,3% vía tributos, mientras que la Comunidad del País Vasco se financia en un 95,1% 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 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, dichas 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 2007 es destacable el peso sobre el total de recursos que representan en Cataluña (8,3%) y en Galicia (5,5%). En cambio, Navarra, como en ejercicios anteriores, no prevé realizar operaciones de endeudamiento.

Estado de gastos

El análisis del estado de gastos de las comunidades autónomas para el ejercicio de 2007 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 CCAA está prácticamente homogeneizado. Sin embargo, no debe olvidarse que en algunos casos existen competencias específicas para determinadas CCAA que, no obstante, no van a considerarse en el análisis al no ser excesivamente relevantes.

En términos relativos, los gastos de funcionamiento representan un 47,3% de los presupuestos del conjunto de las CCAA para el 2007. En euros por habitante, destacan las Comunidades de régimen foral, que tienen una previsión de 2.072 euros por habitante, mientras que, entre las de régimen común, destacan los gastos de funcionamiento de Extremadura (1.961 euros per cápita) y de Cantabria (1.838 euros per cápita) en consonancia con los elevados recursos por habitante de que disponen estas CCAA. Por el contrario, la Comunidad de Murcia presenta unos gastos de funcionamiento relativamente inferiores (810 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 28,2% del presupuesto del conjunto de CCAA. Destacan especialmente los 2.545 euros/habitante de Navarra, debido a la inclusión de la aportación

al Estado y de la financiación municipal en el presupuesto de la comunidad. En relación con el resto de CCAA hay que destacar, como ya se ha indicado, la Comunidad de Murcia, con unas transferencias corrientes relativamente elevadas, de 1.570 euros/habitante. Por otro lado, cabe destacar también la Comunidad de Extremadura, con unas transferencias corrientes de 1.411 euros/habitante.

Siguen en importancia cuantitativa los gastos de capital previstos, que suponen un 19,2% en el conjunto de los presupuestos de las CCAA. Por comunidades, la cifra oscila entre el 10,3% del presupuesto de Cataluña y el 29% del presupuesto de La Rioja. En términos per cápita, las comunidades que prevén unos gastos de capital más elevados son las siguientes: Navarra, con 1.551; La Rioja, con 1.157 euros/habitante; Extremadura, con 1.080; Castilla y León, con 1.066; Asturias, con 955; y Cantabria, con 950. Hay que señalar que estas Comunidades, excepto Navarra y La Rioja, son todas ellas beneficiarias de los fondos de desarrollo, como el Fondo de Compensación Interterritorial o de los 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 de unos gastos de capital también relativamente elevados.

Por último, respecto a la carga financiera de la deuda, si bien en términos relativos los importes previstos tienen poca relevancia en el conjunto del presupuesto, se observan previsiones con notables diferencias en términos poblacionales. Por ejemplo, en Cataluña se prevé una cifra de 230 euros por habitante mientras que en Castilla-La Mancha las previsiones son de 43 euros por habitante. Estos importes se relativizan cuando se expresan en relación al PIB de cada comunidad autónoma, ratio utilizado en las operaciones de tipo financiero. Así, en términos de PIB, la carga financiera de Catalunya se sitúa en el 0,9% y en Castilla-La Mancha en el 0,25%.

Cuenta financiera

La cuenta financiera que deriva de los presupuestos de ingresos y gastos permite obtener diferentes variables que muestran la situación financiera de cada comunidad autónoma, desde el ahorro corriente a la necesidad de financiación pasando por el déficit no financiero.¹

El ahorro corriente previsto por el conjunto de CCAA para el 2007 tiene un peso de un 72% como fuente de financiación de los gastos de capital, con lo que se sitúa 5 puntos por encima de los presupuestos de 2006. Sin embargo, este porcentaje difiere notablemente entre CCAA. Las CCAA forales son las que tienen

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 muestra el importe de recursos necesario para financiar las inversiones que no pueden cubrirse ni con ahorro corriente ni con ingresos de capital.

En definitiva, la cuenta financiera muestra las fuentes de financiación de los gastos de capital: el ahorro corriente, los ingresos de capital y el déficit no financiero.

más capacidad de ahorro, con un 86% de sus gastos de capital, mientras que en el conjunto de CCAA de régimen común este porcentaje es del 70,8%.

Con relación a los ingresos de capital, en conjunto, financian un 27,3% de todos los gastos de capital, destacando la Comunidad de Extremadura donde este porcentaje es del 50%. En cambio, en las Comunidades Forales o en Cataluña estos ingresos sólo financian un 14% y un 10,1%, respectivamente, de los gastos de capital previstos.

Por otro lado, los presupuestos autonómicos para el 2007 presentan, en conjunto, una previsión de déficit no financiero de 180,2 millones de euros, lo que supone un 0,6% de los gastos de capital. Concretamente, diez CCAA prevén déficit no financiero, dos prevén equilibrio presupuestario y cinco prevén superávit no financiero. Entre las CCAA con previsión de déficit, la Rioja, Islas Baleares y Cataluña, presentan un peso significativamente importante del déficit en la financiación de los gastos de capital (de un 10,8%, de un 9,2% y de un 8,1%, respectivamente), si bien estos porcentajes se han reducido de forma significativa en relación con las previsiones de 2006.

No obstante, con respecto a las cifras comentadas es importante tener en consideración dos aspectos relevantes. En primer lugar, que se trata de previsiones de los ingresos y gastos a realizar, lo que significa que no son los importes efectivamente liquidados. En segundo lugar, que el ámbito de consolidación de los datos del presente *Informe* (la Administración de cada comunidad autónoma, sus organismos autónomos y sus entidades gestoras de la Seguridad Social) no coincide con la definición de Administración Pública de las normas del Sistema Europeo de Cuentas (SEC-95), que es la que debe seguirse para valorar el cumplimiento de las leyes vigentes en materia de estabilidad presupuestaria.

Normativa presupuestaria y financiera aprobada durante el año 2007

Leyes de presupuestos para el 2008

Todas las comunidades autónomas, salvo Asturias, que vio como la oposición parlamentaria rechazaba el proyecto de ley presentado por el Gobierno, han aprobado sus leyes de presupuestos para el 2008, si bien en el caso de Navarra la aprobación se realizó ya en el año 2008 (Ley Foral 1/2008, de 24 de enero).

Desde un punto de vista estrictamente formal, Islas Baleares (con una Ley de apenas 21 artículos, 8 disposiciones adicionales, 1 disposición derogatoria y 2 disposiciones finales), por un lado, y Canarias (con una Ley de 58 artículos, 35 disposiciones adicionales, 10 disposiciones transitorias y 2 finales) y Cataluña (con una Ley de 50 artículos, 50 disposiciones adicionales, 1 disposición transitoria y cuatro 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.

En el capítulo dedicado a la fijación de las retribuciones del sector público, por undécimo 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 con el apartado de 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.

En el capítulo de normas tributarias, diversas comunidades (Aragón, Castilla-La Mancha, Cataluña, Comunidad Valenciana o Galicia) incluyen normas sobre tributación medioambiental, mientras que otras (Canarias, Extremadura) y, de nuevo Galicia, incorporan determinadas disposiciones en relación con otros tributos propios y también con diversos tributos cedidos. Canarias, en concreto, establece la tributación al tipo reducido del Impuesto General Indirecto Canario para vehículos híbridos eléctricos de baja emisión de dióxido de carbono. Todas ellas se examinarán en el apartado de este *Informe* dedicado a las leyes tributarias.

Para concluir el apartado de normas tributarias, y respecto de las tasas de cuantía fija, la mayoría de las comunidades incrementan los importes exigibles en el 2007 para el 2008 en un 2%, salvo Islas Baleares (cuyo incremento se vincula al del IPC).

Hay que destacar también que, como en ejercicios anteriores, Cantabria no incluye normas tributarias en su Ley de presupuestos para el 2008.

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. Asimismo, y 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.

En la Ley vasca de presupuestos cabe mencionar la creación del Instituto Vasco de Finanzas, como instrumento de la política financiera y de crédito público de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Por último, determinadas leyes incluyen modificaciones de mayor o menor calado en las leyes generales de hacienda autonómicas (así, en las leyes de Andalucía, de Castilla-La Mancha, de Cantabria o de Galicia) y, como en años anteriores, las leyes andaluza y gallega declaran la vigencia indefinida de algunas disposiciones de la Ley (en Andalucía, las relativas a modificación de la Ley de hacienda, respecto de la formación de la cuenta general; 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

Durante el año 2007 la Comunidad Foral de Navarra ha aprobado una Ley de crédito extraordinario, para atender gastos electorales, y una Ley que contiene a la vez un crédito extraordinario y tres suplementos de crédito para hacer frente a los daños causados por inundaciones.

Otras leyes presupuestarias

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 9/2007, de 4 de abril, se han aprobado las cuentas generales de 2005 y en el País Vasco mediante Ley 8/2007, de 29 de junio, se han aprobado las liquidaciones de los presupuestos de los años 1998 a 2004.

Igualmente, y con marcado carácter presupuestario, hay que destacar leyes singulares como la de modificación puntual de la Ley de Presupuestos de Canarias para el año 2007, con el objetivo de ampliar el límite máximo de avales y los posibles destinatarios de los mismos para empresas en crisis que presten servicios de comedores escolares públicos y provisión de comidas preparadas, y la Ley de homologación de retribuciones del Gobierno y altos cargos y del Parlamento de La Rioja con las de la Administración General del Estado. Del mismo modo, y en este apartado hay que citar la Ley vasca de aprobación de la metodología de distribución de las aportaciones de las Diputaciones Forales a la financiación de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma en el periodo 2007-2011, tras lograr el consenso en el Consejo vasco de Finanzas Públicas, y las leyes forales de Navarra, de medidas de ayuda a los afectados por las inundaciones de marzo y abril de 2007, o de financiación de ikastolas en la zona no vascófona.

Leyes de acompañamiento y leyes específicas en materia de tributos

En el 2007 son 8 las leyes que se pueden agrupar bajo la denominación de «leyes de acompañamiento». Se trata de las siguientes leyes:

- Ley cántabra 7/2007, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y de contenido financiero;

- Ley castellano-leonesa 9/2007, de 27 de diciembre, de medidas financieras;
- Ley catalana 17/2007, de 21 de diciembre, de medidas fiscales y financieras;
- Ley valenciana 14/2007, de 26 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat;
- Ley balear 6/2007, de 27 de diciembre, de medidas tributarias y económico-administrativas;
- Ley riojana 6/2007, de 21 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas para el año 2008;
- Ley madrileña 7/2007, de 21 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas;
- Ley murciana 11/2007, de 27 de diciembre, de medidas tributarias en materia de tributos cedidos y tributos propios, año 2008.

Esta última Ley, a pesar de su título, incluye no solamente normas de carácter tributario sino también determinadas medidas administrativas, por lo que corresponde calificarla como Ley de acompañamiento. Por lo demás, tanto dicha Ley como el resto de las citadas 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 2007, con vigencia a partir del 2008, leyes tributarias específicas en las que se han incluido normas sobre tributos cedidos y tributos propios.

Las leyes estrictamente tributarias han sido:

- Ley andaluza 23/2007, de 18 de diciembre, por la que se crea la Agencia Tributaria de Andalucía y se aprueban medidas fiscales;
- Ley aragonesa 8/2007, de 29 de diciembre, de medidas tributarias de la Comunidad Autónoma de Aragón;
- Ley castellano-manchega 14/2007, de 20 de diciembre, por la que se amplían las bonificaciones tributarias del impuesto sobre sucesiones y donaciones;
- Ley foral navarra 2/2007, de 14 de febrero, por la que se regula para el año 2007 el programa Prever en lo que respecta al impuesto sobre sociedades y al impuesto sobre la renta de las personas físicas.

Igualmente, hay que tener en cuenta otras leyes que, aunque de ámbito más general, incluyen determinados contenidos tributarios. Se trata de la Ley de Castilla y León 1/2007, de 7 de marzo, de medidas de apoyo a las familias de la Comunidad; la Ley cántabra 4/2007, de 4 de abril, de cooperación internacional al desarrollo; la Ley gallega 7/2007, de 21 de mayo, de medidas para la conservación de la superficie agraria útil y del banco de tierras de Galicia; la Ley andaluza 21/2007, de 18 de diciembre, de régimen jurídico y económico de los puertos

de Andalucía, y la Ley aragonesa 9/2007, de 29 de diciembre, de modificación de la legislación y participación en la gestión del agua en Aragón. Hay que incluir en este apartado también la Ley vasca 5/2007, de 22 de junio, de modificación puntual de la Ley de tasas y precios públicos de la Administración, en base a la cual se ha aprobado posteriormente un Decreto Legislativo que incluye el texto refundido en materia de tasas y precios públicos de la Comunidad del País Vasco.

En el mismo sentido, algunas comunidades han aprobado determinados textos refundidos en materia tributaria: así, la Comunidad de Aragón ha aprobado el texto refundido de sus disposiciones legales sobre los impuestos medioambientales (Decreto Legislativo 1/2007, de 18 de septiembre), mientras que Navarra ha aprobado tres Decretos Forales Legislativos, dos de ellos sobre el Impuesto sobre el Valor Añadido (Decretos Forales Legislativos 1/2007, de 22 de enero y 3/2007, de 10 de diciembre) y otro sobre impuestos especiales (Decreto Foral Legislativo 2/2007, de 22 de enero).

El análisis del conjunto de normas tributarias incluidas tanto en las leyes de acompañamiento como en las leyes singularmente dedicadas a la regulación de los tributos obliga a una primera distinción, para separar las disposiciones relativas a los tributos cedidos de las relativas a los tributos propios.

Normas sobre tributos cedidos

En relación con 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.

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.

Además, algunas comunidades, como La Rioja o Madrid, incluyen normas específicas de reducción o deflactación de la escala autonómica del impuesto.

Algunas comunidades han establecido o modificado el mínimo exento del Impuesto sobre el Patrimonio: en concreto, la Comunidad Valenciana ha incrementado hasta los 150.000 euros el mínimo exento general y hasta 250.000 euros el correspondiente a las personas discapacitadas con mayor grado de minusvalía, mientras que Islas Baleares ha actualizado también el importe nominal del mínimo exento establecido en la normativa estatal, lo ha incrementado para las personas discapacitadas y ha deflactado la escala de gravamen en el 2%.

La mayoría de comunidades han introducido también disposiciones en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones que, como es sabido y se ha comentado en anteriores *Informes*, ha sufrido una notable laminación en lo que afecta a las sucesiones en el entorno familiar más próximo (ascendientes, descendientes y cónyuges), aunque en los últimos años son las donaciones el objeto preferente de la actuación normativa en la línea de establecer para ellas un mejor trato fiscal, a menudo vinculado con la adquisición de vivienda. Las medidas adoptadas en este ejercicio se siguen centrando básicamente en el establecimiento 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.

En el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, y tras un ejercicio de 2007 marcado por una notable caída de la recaudación como consecuencia de la crisis en el mercado inmobiliario, las medidas adoptadas tienden fundamentalmente 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 de 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.

Por lo que a los tributos sobre el juego se refiere, la producción normativa ha descendido notablemente en este ejercicio y son menos las CCAA que 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.

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 CCAA en este ámbito: destacan en este apartado de manera especial Aragón, Galicia e Islas Baleares con diversas disposiciones de gestión (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 sobre simplificación de los procedimientos de tasación pericial contradictoria).

Nuevamente, la Ley aragonesa de medidas tributarias publica como anexo a dicha Ley un texto actualizado de las disposiciones dictadas por la Comunidad en materia de tributos cedidos, de tasas y de impuestos medioambientales.

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		<p>Reducciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Por adquisición mortis causa de empresas individuales, negocios profesionales y participaciones en entidades con domicilio fiscal y, en su caso, social en la Comunidad. (Modificación) 		<p>Tasa fiscal sobre los juegos de suerte, convite o azar:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Modificación de la tarifa vigente en la modalidad de casinos de juego. • Modificación del tipo aplicable del juego del bingo. 	
ARAGÓN		<p>Reducciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Por la adquisición inter vivos o mortis causa de determinados bienes –empresa individual, negocio profesional o participaciones– por familiares cercanos. • A favor del cónyuge y de los descendientes (trato específico para discapacitados). 	<p>TP y AJD: Tipo reducido en primeras copias de escrituras que documenten la constitución y modificación de derechos reales de garantía a favor de una sociedad de garantía recíproca con domicilio social en la Comunidad.</p>		<ul style="list-style-type: none"> • Modificación de los plazos de presentación de las auto-liquidaciones • Simplificación del procedimiento de tasación pericial contradictoria. • Modificación de los requisitos de lugar y forma para la presentación y pago de determinados tributos.
CANARIAS	<p>Deducciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Modificación de la regulación del tramo autonómico en relación con determinadas deducciones (gastos de estudios, nacimiento o adopción de hijos, gastos de guardería, por inversión en vivienda habitual). 	<p>Bonificaciones «mortis causa» e «inter vivos»</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bonificación para sujetos pasivos de los grupos I y II de la cuota tributaria derivada de las adquisiciones mortis causa y de cantidades percibidas por los beneficiarios de seguros sobre la vida que se acumulen al resto de bienes y derechos que integran la porción hereditaria del beneficiario. 			
CANTABRIA	<ul style="list-style-type: none"> • Por donativos a fundaciones o al Fondo Cantabria Coopera. 		<p>AJD: No aplicación del tipo de gravamen reducido a los documentos notariales que protocolicen actos distintos a la adquisición de vivienda.</p>		

<p>CASTILLA Y LEÓN</p>	<p>Deducciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Beneficios fiscales por la condición de familia numerosa, con incremento a partir del cuarto hijo. 	<p>Bonificaciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bonificación de la cuota derivada de las adquisiciones lucrativas «inter vivos» realizadas a favor del cónyuge, descendientes o adoptados del donante, con extensión a las uniones de hecho. 	<p>TP y AJD:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reducción del tipo impositivo que grava las adquisiciones de viviendas por jóvenes en el medio rural sujetas a la modalidad de transmisiones patrimoniales onerosas. • Reducción de tipos impositivos reducidos que gravan la adquisición de viviendas por jóvenes en la modalidad de actos jurídicos documentados. • Tipos reducidos en la adquisición de viviendas por menores de 36 años aplicables en la modalidad de AJD que grava las escrituras que documenten la adquisición de la vivienda cuando se trate de la adquisición de viviendas rurales y en las escrituras que documenten los créditos y préstamos hipotecarios obtenidos para la adquisición de la vivienda habitual. • Reducción de los tipos de gravamen en el ITP y AJD por la adquisición de la vivienda habitual. 	<p>Tasa Fiscal sobre los juegos de suerte, envite o azar:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Determinación de la cuota anual aplicable a las máquinas tipo «E». 	
<p>CASTILLA- LA MANCHA</p>		<p>Deducciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Incremento de la cuantía de la deducción de la cuota y aplicación a todas las transmisiones lucrativas de bienes y derechos, «mortis causa o inter vivos», que se realicen entre todos los ascendientes, descendientes y cónyuges integrados en los grupos I y II de parentesco. • Extensión de la deducción 			

COMUNIDADES	IRPF	SUCESIONES Y DONACIONES	TRANSMISIONES PATRIMONIALES Y AJD	TRIBUTOS SOBRE EL JUEGO	OTROS TRIBUTOS Y NORMAS DE GESTIÓN
		<p>adicional prevista para las personas con grado de minusvalía igual o superior al 65% a todas las aportaciones que hagan al patrimonio protegido de las personas con discapacidad y establecimiento de los requisitos para estas deducciones en el caso de transmisiones lucrativas</p> <p>Reducciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se dejan sin efecto las reducciones en la base imponible fijadas en la Ley 17/2005, de 29 de diciembre. 			
CATALUÑA	<p>Deducciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Por inversión en vivienda habitual (introducción de nuevos porcentajes autonómicos) • Normas para la compensación fiscal por la deducción por inversión en la vivienda habitual en 2007. 	<p>Reducciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Por la adquisición de bienes del causante utilizados en la explotación agraria del causahabiente • Por la adquisición de bienes del patrimonio natural. <p>Deducciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Por inversión en vivienda habitual (introducción de nuevos porcentajes autonómicos) • Regulación de la nueva escala de tipos de gravamen en relación con las donaciones 	<p>TP y AJD:</p> <p>Deducciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Por inversión en vivienda habitual (introducción de nuevos porcentajes autonómicos) • Modificación del tipo reducido aplicable a los documentos notariales que formalicen la constitución y la modificación de derechos reales a favor de una sociedad de garantía recíproca. • Creación del tipo reducido aplicable a documentos notariales que formalicen la constitución y modificación de préstamos hipotecarios otorgados a favor de contribuyentes de 32 años o menos con una discapacidad acreditada igual o superior al 33% para la adquisición de vivienda habitual. 		<p>Normas para la aplicación de los tributos cedidos</p> <ul style="list-style-type: none"> • En relación con la obligación de presentar de forma telemática los documentos del ITPAJD y del ISD. • Imposición de la obligación a los registradores de la propiedad y mercantiles a informar sobre documentos presentados a liquidar en otras Comunidades Autónomas.

<p>COMUNIDAD VALENCIANA</p>	<p>Deducciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Modificación de requisitos en diversas deducciones por circunstancias personales, aplicación de renta y por inversiones no empresariales e Incremento general de los importes fijos y de los límites de renta máxima para la aplicación de diversas deducciones. • Creación de deducción por adquisición o rehabilitación, con financiación ajena, de la vivienda que constituya o vaya a constituir residencia habitual del contribuyente. • Incremento de porcentajes por las cantidades destinadas a la adquisición de primera vivienda habitual por jóvenes de hasta 35 años y a la adquisición de vivienda habitual por discapacitados con mayor grado de minusvalía. • Mejora de deducción por arrendamiento habitual (en especial, para jóvenes y discapacitados). <p>Establecimiento de una nueva escala autonómica de tipos de gravamen aplicable a la base liquidable general.</p>	<p>Reducciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • En adquisiciones lucrativas inter vivos efectuadas por nietos y en donaciones de nietos a abuelos y en adquisiciones inter vivos por personas con discapacidad física o sensorial que sean hijos o padres del donante y por adquisición lucrativa inter vivos de empresa individual 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. • Diversos beneficios fiscales, con determinadas condiciones de adquisición de la residencia en España, a los miembros de las entidades que ostenten los derechos de explotación, organización y dirección de la «XXXIII Edición de la «Copa América» y la «Vuelta al Mundo a Vela. Alicante 2008», o de las entidades que constituyan los equipos participantes de las mismas. 	<p>Tasa fiscal sobre los juegos de suerte, envite o azar:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Introducción de dos nuevas tarifas aplicables a las máquinas automáticas tipo C. 	<p>Impuesto sobre el Patrimonio</p> <ul style="list-style-type: none"> • Incremento del mínimo exento general y del aplicable a discapacitados con mayor grado de minusvalía. • Diversos beneficios fiscales, con determinadas condiciones de adquisición de la residencia en España, a los miembros de las entidades que ostenten los derechos de explotación, organización y dirección de la «XXXIII Edición de la «Copa América» y la «Vuelta al Mundo a Vela. Alicante 2008», o de las entidades que constituyan los equipos participantes de las mismas. <p>Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Modificación de la denominación del queroseno de uso general, que pasa a designarse queroseno.
<p>EXTREMADURA</p>	<p>Deducciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Por adquisición de vivienda para jóvenes y para víctimas del terrorismo con residencia en la Comunidad Autónoma de Extremadura. • Normas sobre bases imponibles general y del ahorro. 			<p>Tasa fiscal sobre los juegos de suerte, envite o azar:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Normas en relación con la tasa fiscal sobre el juego para casinos y cuota aplicable. 	

COMUNIDADES	IRPF	SUCESIONES Y DONACIONES	TRANSMISIONES PATRIMONIALES Y AJD	TRIBUTOS SOBRE EL JUEGO	OTROS TRIBUTOS Y NORMAS DE GESTIÓN
GALICIA			<p>ITP</p> <ul style="list-style-type: none"> • Deducción para las transmisiones de fincas rústicas del Banco de Tierras de Galicia. 	<p>Tasa fiscal sobre los juegos de suerte, envite o azar:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Modificación de tipos de gravamen y cuotas fijas 	<p>Normas en relación con ISD e ITPAJD</p> <ul style="list-style-type: none"> • Solicitud de beneficios fiscales en el plazo de declaración del impuesto. • Acreditación de la presentación y pago. • Normas sobre comprobación de valores. • Estimación por referencia a los valores que figuren en los registros oficiales de carácter fiscal. • Normas generales y de procedimiento de la tasación pericial contradictoria.
ISLAS BALEARES	<p>Deducciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • En la deducción vinculada con terrenos integrados en determinadas áreas protegidas, se incluyen los espacios con relevancia ambiental, regulada en la legislación autonómica, en sustitución de las áreas previstas en la legislación estatal. 	<p>Reducciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Incremento del importe de la reducción prevista para las donaciones dinerarias de padres a hijos y otros descendientes para la adquisición de su primera vivienda habitual. 	<p>ITP y AJD</p> <ul style="list-style-type: none"> • Incremento de los límites de renta en la modalidad de TPO para tener derecho a la aplicación del tipo de gravamen reducido en la adquisición de vivienda habitual. 	<p>Tasa fiscal sobre los juegos de suerte, envite o azar:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Deflactación de la escala de gravamen del juego en casinos. 	<p>Impuesto sobre el Patrimonio</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se actualiza el importe nominal del mínimo exento y se incrementa para contribuyentes discapacitados. • Se deflacta la escala estatal de gravamen. <p>ITP e ISD</p> <ul style="list-style-type: none"> • Normas de gestión tributaria en relación con los requisitos para la presentación y el pago y obligaciones de los notarios. <p>Tasa fiscal sobre los juegos de suerte, envite o azar</p> <ul style="list-style-type: none"> • Obligatoriedad de hacer constar en las guías de circulación de las máquinas de los tipos B y C el número de jugadores, teniendo en cuenta la incidencia fiscal de dicho parámetro.

<p>LA RIOJA</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Reducción de la escala autonómica del impuesto en un 1%. 		<p>Reducciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se mantiene el tipo superreducido para las familias numerosas que cumplan ciertos requisitos y se introduce un nuevo tipo reducido para el que no se exigen estos requisitos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Regulación de diversos aspectos: tipos tributarios y cuotas fijas, devengo, plazo de ingreso 	
<p>MADRID</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Deflactación de la escala autonómica del impuesto. 			<ul style="list-style-type: none"> • Derogación del Impuesto sobre los Premios del Bingo y del Impuesto sobre la modalidad de los Juegos Colectivos de Dinero y Azar Simultáneos-Bingo Simultáneo. <p>Tasa sobre el juego del bingo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se ajusta el tipo de gravamen aplicable al Bingo Simultáneo. 	<p>Impuesto sobre el Patrimonio:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reducción de la tarifa del Impuesto a seis tramos.
<p>MURCIA</p>	<p>Deducciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Por adquisición de vivienda habitual por jóvenes menores de 35 años. • Por gastos de guardería para hijos menores de tres años. 	<p>Reducciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reducción autonómica en la modalidad donaciones para las transmisiones inter vivos de una vivienda que vaya a constituir la habitual del sujeto pasivo o de cantidades en metálico destinadas para ese fin. • Se suprime el límite absoluto de base imponible para la aplicación de la deducción por descendientes y adoptados menores de 21 años, transformándose en un límite cuantitativo a la deducción. 	<p>TP y AJD:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reducción del tipo de gravamen aplicable a la adquisición de viviendas usadas destinadas a la vivienda habitual en lo que respecta a familias numerosas y a los jóvenes. • Reducción del tipo de gravamen aplicable a la constitución de hipotecas en la modalidad de AJD para la adquisición de vivienda usada por jóvenes para destinarlas a su vivienda habitual. 		<p>Normas de gestión:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fijación de la forma exclusiva de acreditación del pago y de la presentación de los tributos cedidos.

Lógicamente, y para disponer de toda la normativa vigente, el cuadro de disposiciones normativas autonómicas sobre tributos cedidos ha de completarse con las normas incluidas en leyes presupuestarias, de acompañamiento o específicamente tributarias de los ejercicios anteriores que, por haber sido configuradas con vocación de permanencia y no haber sido modificadas después, conservan su vigencia.

Normas sobre tributos propios

En materia de tributos propios, hay que referirse, en primer lugar, al importante apartado de la tributación medioambiental en el que, en relación con el canon del agua, Cataluña ha introducido algunas modificaciones en el mismo. El resto de Comunidades Autónomas se ha 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 Murcia. Además, y mediante ley específica, en Aragón se ha aprobado la incorporación del municipio de Zaragoza al sistema general del canon de saneamiento a partir del 1 de enero de 2008. Por último, y en este mismo apartado, 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 mantenido la no exacción del impuesto sobre vertidos de aguas litorales a las plantas desaladoras cuyos caudales se destinen a la agricultura, industria, riego o consumo humano y ha regulado, en relación con el impuesto por emisiones de gases contaminantes a la atmósfera, supuestos de devolución de cuotas diferenciales negativas.

En relación con otros impuestos medioambientales, Aragón ha introducido diversas modificaciones en el impuesto sobre el daño medioambiental causado por la emisión de contaminantes a la atmósfera y ha previsto una reducción de la cuota tributaria en el impuesto sobre el daño medioambiental causado por la instalación de transportes por cable.

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.

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, Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Comunidad Valenciana, Islas Baleares, La Rioja, Madrid y Murcia), pero también de creación de nuevas tasas (Andalucía, Cantabria, Castilla y León, Comunidad Valenciana, La Rioja, Madrid y Murcia) e incluso de supresión (Andalucía, Cataluña y Comunidad Valenciana).

De entre las normas relativas a las tasas destacan las de Comunidades como Andalucía, Cataluña o Islas Baleares, que han creado la tasa por actividades de control e inspección sanitaria en mataderos, salas de despiece, instalaciones de transformación de la caza, salas de tratamiento de reses de lidia y otros establecimientos alimentarios sujetos a control oficial, con la finalidad de dar cumplimiento a la normativa comunitaria, quedando suprimidas las tasas por inspecciones y controles sanitarios de animales y sus productos.

Pueden seguirse las normas sobre tributos propios en el cuadro de la página siguiente.

Contenidos no tributarios incluidos en leyes de acompañamiento

En relación con otros contenidos, hay que señalar que, con menor o mayor extensión según los casos, algunas de las leyes de acompañamiento contienen normas de adecuación de la normativa y de los procedimientos en relación a diferentes materias. Así, algunas leyes introducen modificaciones de diverso alcance en la regulación de las leyes de hacienda respectivas. Aparecen también disposiciones en materia de subvenciones, de función pública, o respecto de la ordenación del sector público empresarial.

Otras leyes de naturaleza o repercusión financiera

Durante 2007 se han aprobado dos nuevas leyes generales de hacienda autonómicas en Extremadura y en Navarra, que han sustituido las anteriores regulaciones de los años 1985 y 1988, respectivamente, y se han aprobado modificaciones puntuales de regulaciones preexistentes de leyes de hacienda anteriores en Canarias y en el País Vasco.

En el capítulo de leyes autonómicas de subvenciones, Galicia ha aprobado una ley general de regulación de las mismas (Ley 9/2007, de 13 de junio).

En lo que a leyes generales de patrimonio se refiere, hay que destacar la aprobación de una nueva ley general de regulación del patrimonio de la Comunidad Foral de Navarra (Ley foral 14/2007, de 4 de abril), que ha derogado la anterior ley del año 1985. Además, la propia Comunidad Foral de Navarra ha aprobado una ley singular para autorizar una desafectación y una permuta y la Comunidad del País Vasco ha procedido a la modificación de la ley general de patrimonio aprobada el año anterior, básicamente para corregir las deficiencias y errores e incoherencias que aquella contenía.

En el ámbito institucional destacan la modificación de la Ley de la Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha (mediante Ley 13/2007, de 8 de noviembre), la nueva regulación del Centro de Estudios de Opinión en Cataluña y, por desdoblamiento, la creación de las Agencias Tributarias de Cataluña y de Andalucía (leyes 7/2007, de 17 de julio y 23/2007, de 18 de diciembre, respectivamente), en desarrollo de las correspondientes previsiones estatutarias.

La proliferación de entidades y empresas públicas ha continuado en el año

NORMAS SOBRE TRIBUTOS PROPIOS INCLUIDAS EN LEYES AUTONÓMICAS

COMUNIDADES	TRIBUTACIÓN MEDIOAMBIENTAL	OTROS TRIBUTOS	TASAS
ANDALUCÍA			Creación y supresión
ARAGÓN	Impuesto sobre el daño medioambiental causado por la emisión de contaminantes a la atmósfera: modificación del método de estimación directa y objetiva de la base imponible		Modificación
CANTABRIA	Canon de saneamiento y depuración de aguas residuales: incremento de tarifas	Canon por ocupación de dominio público portuario y utilización de infraestructuras e instalaciones para el ejercicio de la actividad pesquera: reducción a las Cofradías de Pescadores	Creación y modificación
CASTILLA Y LEÓN			Creación y modificación
CASTILLA-LA MANCHA	Canon de aducción y canon de depuración en la prestación del servicio de abastecimiento de agua en alta: fijación de tipo de gravamen		
CATALUÑA	Canon del agua: Modificación de supuestos y fijación de la tarifa de utilización del agua Modificación del coeficiente de vertido de sistema Exención del pago de la cuota a los titulares de derechos de uso del agua para riego agrícola que son beneficiarios de obras de regulación en las cuencas internas de Cataluña Fijación de los valores de base por volumen para usos domésticos e industriales y el valor de cada unidad de parámetro de contaminación	Contribuciones para la financiación de los servicios de prevención y extinción de incendios y de salvamentos de Cataluña: modificación sujetos pasivos y cuota Gravamen protección civil: fijación de cuotas	Creación, modificación y supresión
COMUNIDAD VALENCIANA	Canon de saneamiento para usos domésticos e industriales: modificación de tarifas		Creación, modificación y supresión

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			Modificación
LA RIOJA	Canon de saneamiento: actualización	Impuesto sobre actividades económicas: recargo	Creación y modificación
MADRID			Creación y modificación
MURCIA	Impuesto por emisiones de gases contaminantes a la atmósfera: posibilidad de devolución de cuotas diferenciales negativas Canon de saneamiento: actualización de tarifas. Impuesto sobre vertidos de aguas litorales: no exacción a las plantas desaladoras cuyos caudales se destinen a la agricultura, industria, riego y depuración públicas		Creación y modificación
NAVARRA		Impuesto de Contribución Territorial: exención para las personas y entidades afectadas por las inundaciones de los meses de marzo, abril y mayo del 2007	
PAÍS VASCO			Modificación parcial de la Ley de Tasas y Precios Públicos

2007 en la línea ya avanzada en el ejercicio anterior. Sin hacer mención de las creadas mediante normas presupuestarias, el inventario es suficientemente ilustrativo: Andalucía (Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico, Agencia Andaluza del Conocimiento y Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía), Castilla-La Mancha (Instituto de la Juventud y Organismo Autónomo Espacios Naturales de Castilla-La Mancha), Cataluña (Instituto Catalán de la Salud, Centro de Atención y Gestión de Llamadas de Urgencia 112 Cataluña, Instituto de Seguridad Pública de Cataluña, Instituto Catalán Internacional por la Paz, Agencia Catalana de Turismo), Extremadura (Instituto de la Juventud), Galicia (Academia Gallega de Seguridad Pública, Instituto Gallego de Seguridad y Salud Laboral, Sociedad Anónima Gestora del Banco de Tierras de Galicia), País Vasco (Instituto Vasco de Consumo, Instituto Vasco Etxepare, Euskal Instituto).

Por último, y en otras esferas de la acción administrativa, hay que destacar algunas leyes sobre cooperación internacional al desarrollo (Cantabria, Comunidad Valenciana, País Vasco), inserción social (Canarias, Comunidad Valenciana, Murcia), vivienda (Cataluña, La Rioja), así como la modificación del texto refundido de la legislación de cajas de ahorro de Castilla y León en materia de régimen sancionador y la ley andaluza de promoción y defensa de la competencia.

Normas reglamentarias

La producción reglamentaria de las Comunidades Autónomas en materia económica y financiera en el año 2007 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 o vivienda. En este último ámbito destaca, además, el reglamento del Gobierno Valenciano sobre protección pública de la vivienda, que desarrolla la Ley de Vivienda de la Comunidad Valenciana del 2004.

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 (Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana) hasta disposiciones de regulación del organismo pagador y designación del organismo de certificación y la autoridad de gestión de los fondos europeos agrícolas (Andalucía) o de regulación de las ayudas regionales a la inversión en la Comunidad de Castilla y León o para la aplicación del régimen de la tasa láctea en Galicia. También hay que citar en el ámbito presupuestario la orden sobre normas de estructura y procedimiento de elaboración del escenario presupuestario plurianual 2008-2010 en desarrollo de la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Canarias para el ejercicio 2007.

Finalmente, merecen atención algunas disposiciones reglamentarias del ámbi-

to tributario, como el reglamento de desarrollo parcial de la Ley 13/2005, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas en materia de tributos cedidos y tributos propios de la Comunidad de Aragón para la aplicación de los impuestos medioambientales, el decreto por el que se regulan las obligaciones específicas en el régimen especial del grupo de entidades en el Impuesto General Indirecto canario y la modificación del reglamento de gestión aplicable a las operaciones de importación y exportación relativas a tributos del régimen económico y fiscal de Canarias, y el reglamento del canon de saneamiento de la Región de Murcia. En el mismo ámbito, pero en la esfera organizativa, hay que destacar la nueva regulación de la Junta de Finanzas de la Generalitat de Cataluña.

La liquidación de los presupuestos de las Comunidades Autónomas de los años 2004 y 2005

Dado que se dispone de información correspondiente a dos ejercicios presupuestarios, y a diferencia de anteriores *Informes*, en éste se presenta la liquidación de los presupuestos de las Comunidades Autónomas de los años 2004 y 2005. Como en anteriores ediciones, el análisis de las liquidaciones de los presupuestos de las CCAA pretende destacar los rasgos y las características más importantes de los ingresos y los gastos efectuados por las Administraciones autonómicas.

Los presupuestos de las CCAA de los años 2004 y 2005 ascendieron, en términos consolidados, a unos importes de 114.357 y 127.425 millones de euros, respectivamente. Estas cifras incluyen 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 CCAA 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 ANNEXO II de este *Informe* aparecen los datos de las liquidaciones que se van a comentar a continuación.

La ejecución de los presupuestos correspondientes al año 2004 ha dado como resultado unos derechos liquidados de 119.631 millones de euros y unas obligaciones reconocidas de 117.709 millones de euros. La ejecución relativa al año 2005 ha dado como resultado unos derechos liquidados de 133.984 millones de euros y unas obligaciones reconocidas de 131.179 millones de euros. En este último ejercicio estos importes representan un crecimiento de los ingresos del 12% y de los gastos del 11,4%. En los cuadros 1.A y 1.B se muestra el resultado de las liquidaciones de los presupuestos de ingresos y gastos de cada Comunidad Autónoma para los ejercicios de 2004 y de 2005, comparándose con las previsiones iniciales.

En términos por habitante, la hacienda autonómica representa de media para el año 2005 3.000 euros en el conjunto de Comunidades de régimen común y sobre los 4.100 euros en las Comunidades de régimen foral. Dentro de las CCAA

de régimen común, estos importes oscilan entre los 3.870 euros per cápita de la Comunidad de Extremadura y los 2.540 de la Comunidad Valenciana. En el año 2004 son también estas dos Comunidades Autónomas las que presentan unas cifras superior e inferior dentro del conjunto de CCAA de régimen común.

Con respecto a los ingresos, los cuadros 2.A y 2.B muestran los datos de los ejercicios 2004 y 2005, desglosándose en los grupos siguientes: ingresos tributarios, transferencias corrientes y de capital, ingresos financieros y otros ingresos. La estructura de ingresos viene determinada por la sujeción de la comunidad al sistema foral de financiación o al común. A su vez, 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. No obstante, el reflejo presupuestario del sistema foral es diferente en las dos comunidades, ya que Navarra, como comunidad, recauda 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 2005 las transferencias corrientes representaron un 92,9% de los ingresos de la Comunidad Autónoma en el País Vasco. En cambio, en Navarra, los ingresos tributarios fueron los que representaron un 93,9%.

En el conjunto de las CCAA de régimen común los ingresos tributarios aportan, en el año 2005, un 56,9% de los ingresos totales, aunque entre CCAA el peso relativo que tienen estos ingresos en el total de recursos depende, en general, del nivel de renta de la comunidad: a mayor renta per cápita mayor 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 CCAA con menores ingresos tributarios. Mientras Extremadura en el año 2005 se financió en un 59,4% a través de transferencias corrientes, en Madrid un 91,2% de los ingresos fueron tributarios, con unos porcentajes muy similares (del 61,1% y del 91,6%, respectivamente) en el año 2004.

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 comunidades beneficiarias o no de los fondos de desarrollo destinados a las regiones con niveles de renta inferiores: el Fondo de Compensación Interterritorial y los Fondos Europeos. Para el ejercicio 2005, las transferencias de capital pesan un 10,3% en los ingresos en Extremadura y solo pesan un 1,6% en Madrid.

Los ingresos financieros tienen una importancia relativa del 5,1% en el total y del 5,7% de los recursos autonómicos liquidados en el año 2004 y 2005, respectivamente. Para este último ejercicio, el peso oscila entre el 0,7% de Asturias y el 14,7% de la Catalunya.

En lo que se refiere a los gastos autonómicos, en los cuadros 3.A y 3.B se presentan las liquidaciones para el año 2004 y 2005, respectivamente. Las cifras se

presentan separando los siguientes grupos: gastos de funcionamiento, transferencias corrientes, gastos de capital, carga financiera y otros gastos.

En el año 2005 el conjunto de los gastos de funcionamiento y de las transferencias corrientes representa un 76,6% de los gastos autonómicos, porcentaje muy similar al del año 2004 (77,3%). Hay que tener en cuenta, sin embargo, que en algunas comunidades 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 peso de las transferencias corrientes hacia los demás entes será más elevado, mientras que los gastos de funcionamiento que figuran dentro del ámbito de consolidación 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, al ser una Comunidad Foral y uniprovincial.

En relación con la estructura de los gastos liquidados de Cataluña, los importes de 2004 y 2005 no son totalmente homogéneos, puesto que para el año 2005 las cifras se presentan consolidando el Servicio Catalán de la Salud, mientras que en el 2004 no se consolidaba este ente público; este aspecto se refleja en la estructura del gasto, ya que importes que en el año 2004 constaban como transferencias al Servicio Catalán de la Salud, en el 2005 se reflejan como gastos de funcionamiento de este mismo servicio. En el año 2004 los gastos de funcionamiento representaban un 34,7% y las transferencias corrientes un 41,5%. En cambio, para el año 2005 estos mismos porcentajes son del 47,8% y 26,2%, respectivamente.

En conjunto, y en el año 2005, los gastos de capital representan un 17,2% del total (un 16,9% en el 2004). Las diferencias entre CCAA se deben, en parte, a la disponibilidad de recursos para poder hacer frente a este tipo de gastos. Así, las comunidades beneficiarias de fondos de desarrollo (el Fondo de Compensación Interterritorial y los Fondos Europeos), que les aportan recursos para financiar específicamente proyectos de inversión, presentan, en general, un peso de los gastos de capital relativamente más elevado. En términos per cápita destacan, tanto en el ejercicio 2004 como en el 2005, los importes ejecutados por Castilla y León, Cantabria, Galicia, La Rioja y Asturias. No obstante, en el cómputo de la inversión autonómica realizada también habría que tener en cuenta el papel de las empresas públicas, ya que de una forma progresiva estas empresas están llevando a cabo inversiones que antes eran ejecutadas directamente por la administración de la comunidad autónoma.

La carga financiera de la deuda se mantiene en torno al 4% del total de los gastos en ambos ejercicios (4,1% para el año 2004 y 4,7% para el 2005),

De la liquidación de los presupuestos puede deducirse la cuenta financiera (cuadros 4.A y 4.B), que recoge el resultado de estas liquidaciones, mostrando el ahorro corriente, las operaciones de capital y el déficit o superávit no financiero. La diferencia entre los ingresos y los gastos corrientes es el ahorro corriente y muestra los ingresos corrientes utilizados para financiar los gastos de capital, los cuales a su vez también se financian con los ingresos de capital y generan un déficit o superávit no financiero. En el año 2005, en el conjunto de CCAA los gas-

tos de capital se han financiado en un 73,2% mediante el ahorro y en un 32,6% mediante los ingresos de capital. Para el año 2004 estos mismos porcentajes son del 67,7% y 35,9%, respectivamente.

Los cuadros 4.A y 4.B muestran también que el resultado de la liquidación del año 2004 es de 722 millones de euros de superávit no financiero. Este superávit se incrementa en el año 2005 hasta llegar a los 1.308 millones de euros. No obstante, respecto a estos resultados es importante tener en consideración 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 (constituido por la Ley General de estabilidad presupuestaria y su Ley Orgánica complementaria, así como por las normas del Sistema Europeo de Cuentas) a los efectos de cálculo del déficit no financiero autonómico.

Por último, los cuadros 5.A y 5.B muestran el resultado del déficit (-) o superávit (+) para cada comunidad autónoma en los ejercicios 2004 y 2005, respectivamente. Se observa que, el aumento del superávit no financiero del año 2005 se localiza en las comunidades forales, las cuales presentan en este ejercicio un superávit relativamente elevado. Las CCAA de régimen común presentan para ambos ejercicios un superávit per cápita del mismo importe. Sin embargo, entre CCAA se producen cambios relevantes: así, la Comunidad de Islas Baleares que en el año 2004 presentaba un superávit (440 millones de euros), en el 2005 presenta un déficit (-358 millones de euros), siendo la Comunidad que en términos per capita presenta un déficit más elevado. Por otro lado, la Comunidad de Extremadura es la que en el año 2005 presenta un superávit per cápita más elevado.

ANEXO I

MAGNITUDES PRESUPUESTARIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS PARA EL AÑO 2007

Criterios para el análisis de los presupuestos

Un análisis correcto de los presupuestos de las Comunidades Autónomas (CCAA) debe realizarse teniendo en cuenta fundamentalmente los diversos sistemas de financiación autonómica existentes.

En anteriores *Informes*, se habían tenido en cuenta las diferencias competenciales e institucionales entre las CCAA, pero en lo que a las diferencias competenciales se refiere, desde la presentación de los presupuestos para el 2003 (que reflejaban ya plenamente los traspasos en materia de sanidad de la Seguridad Social a las CCAA) la distinción competencial ya no es necesaria, puesto que los sucesivos acuerdos de traspaso de servicios del Estado a las CCAA han conducido a la práctica homogeneidad competencial que se da en la actualidad. Por otro lado, y en lo relativo a las diferencias institucionales, la distinción entre el carácter uniprovincial o pluriprovincial ya no es relevante.

Como se ha avanzado pues, el análisis de los presupuestos debe hacerse distinguiendo, según el sistema de financiación, entre CCAA de régimen común y de régimen foral. La distinción es importante debido a que comporta diferencias sustanciales tanto en la estructura de los presupuestos de ingresos, como en el volumen de recursos disponibles.

Con respecto a las CCAA de régimen común, su marco normativo de financiación lo constituye la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), que ha sido objeto de sucesivas reformas. De manera específica, el modelo de financiación vigente desde el año 2002 se establece en la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, que regula las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía.

En las comunidades forales sí hay que diferenciar, en cambio, entre Navarra (Comunidad Foral uniprovincial) y el País Vasco (Comunidad pluriprovincial). Navarra, en efecto, ha absorbido su Diputación Provincial, mientras que en el País Vasco continúan existiendo las tres Diputaciones Forales. Esta distinción es importante ya que son las Diputaciones Forales las que recaudan los tributos concertados con el Estado y las que consecuentemente le pagan el cupo o aportación. Por ello la Comunidad Foral de Navarra recauda directamente los tributos y paga la aportación al Estado, mientras que en la Comunidad Autónoma del País Vasco estas funciones las realizan las tres Diputaciones Forales y no la propia comunidad. Esta dinámica diferencial tiene 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

Andalucía
 Aragón
 Asturias
 Islas Baleares
 Canarias
 Cantabria
 Castilla y León
 Castilla-La Mancha
 Cataluña
 Comunidad Valenciana
 Extremadura
 Galicia
 Madrid
 Murcia
 La Rioja

COMUNIDADES DE RÉGIMEN FORAL DE FINANCIACIÓN

Navarra (uniprovincial)

País Vasco (pluriprovincial)

Además, para la interpretación de las magnitudes presupuestarias que constan en los cuadros, se realizan las siguientes precisiones:

- Se refieren a las cifras aprobadas por los respectivos parlamentos autonómicos sobre los gastos que se pueden realizar y sobre los ingresos que se prevén liquidar.
- Las cifras se presentan en términos consolidados e 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 la Comunidad sólo actúa como intermediaria.
- Las cifras que se presentan para el año 2007 no presentan ningún tipo de particularidad a destacar que pueda comportar problemas de falta de homogeneidad en las comparaciones entre los presupuestos de este ejercicio y los correspondientes al ejercicio 2006.

PRESUPUESTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
AÑO 2007

	milers euros	% variación 07/06	euros / hab.	% s/PIB
Andalucía	27.036.017	6,6	3.355	19,8
Aragón	5.162.713	7,5	3.982	17,2
Asturias	3.976.282	8,4	3.699	19,0
Islas Baleares	2.899.413	6,8	2.813	12,0
Canarias	7.095.834	15,4	3.502	17,9
Cantabria	2.202.666	5,7	3.845	17,9
Castilla y León	9.652.453	6,8	3.818	18,4
Castilla La Mancha	7.595.348	9,6	3.841	22,5
Cataluña	24.470.825	11,9	3.394	13,3
Comunidad Valenciana	13.285.661	12,1	2.720	13,9
Extremadura	4.992.964	10,0	4.581	31,0
Galicia	10.006.775	9,0	3.609	19,9
Madrid	18.169.439	9,6	2.988	10,6
Murcia	4.182.595	14,5	3.004	16,4
La Rioja	1.232.147	10,7	3.988	17,2
TOTAL CCAA régimen común	141.961.131	9,6	3.356	15,8
Navarra	3.900.557	15,4	6.438	23,7
País Vasco	8.760.168	14,8	4.090	14,4
TOTAL CCAA régimen foral	12.660.725	15,0	4.608	16,4
TOTAL CCAA	154.621.857	10,0	3.432	15,8

(1) No incluye las dotaciones destinadas a las corporaciones locales vía participación en los impuestos del Estado.

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda, INE y elaboración propia.

PRESUPUESTOS CONSOLIDADOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS AÑO 2007
ESTRUCTURA ECONÓMICA DE LOS INGRESOS DE LAS CCAA DE RÉGIMEN COMÚN

(miles de euros)	Andalucía	Aragón	Asturias	Islas Balears	Canarias	Cantabria	Castilla y León	Castilla La Mancha	Cataluña	Comunidad Valenciana	Extremadura	Galicia	Madrid	Murcia	La Rioja	TOTAL
Impuestos directos	3.393.620	913.167	628.030	316.945	841.852	365.753	1.175.757	776.040	6.338.619	2.224.495	392.851	1.167.819	5.983.635	611.435	214.030	25.344.049
Impuestos indirectos	8.440.747	1.636.834	1.122.524	1.905.737	1.709.126	785.879	2.739.336	2.255.012	10.917.639	5.846.455	902.780	2.636.049	9.812.268	1.737.918	400.570	52.848.874
Tasas y otros ingresos	616.014	195.242	138.296	96.260	326.282	58.848	259.982	151.536	817.861	636.320	105.138	264.961	343.033	96.223	43.633	4.149.629
Transferencias corrientes	11.759.633	1.862.001	1.442.663	255.241	3.493.523	785.833	4.574.183	3.649.520	3.979.404	3.895.459	2.854.174	4.486.577	972.190	1.530.508	450.234	45.991.146
Ingresos patrimoniales	42.219	24.329	7.626	651	17.720	7.240	16.668	10.831	59.370	17.083	15.029	14.926	52.379	8.397	1.628	296.096
OPERAC. CORRIENTES	24.252.234	4.631.574	3.339.138	2.574.833	6.388.502	2.003.554	8.765.927	6.842.939	22.112.894	12.619.813	4.269.972	8.570.332	17.163.505	3.984.482	1.110.095	128.629.795
Enajenación inversiones reales	18.538	32.000	39.963	20.000	6.267	200	121.419	44.419	0	0	12.693	90.730	194.182	976	34.000	615.387
Transferencias de capital	1.968.224	362.635	441.146	209.778	410.409	138.429	591.358	596.548	255.314	389.433	576.394	793.994	221.784	166.714	35.528	7.157.688
OPERAC DE CAPITAL	1.986.762	394.635	481.108	229.778	416.676	138.629	712.777	640.968	255.314	389.433	589.087	884.724	415.966	167.691	69.528	7.773.075
Activos financieros	10.170	5.499	28.079	198	16.266	4.307	7.055	7.231	78.079	0	76.605	675	86.958	1.663	1.097	323.881
Pasivos financieros	786.851	131.006	127.957	94.603	274.390	56.176	166.693	104.211	2.024.537	276.415	57.300	551.044	503.011	28.759	51.427	5.234.380
OPERAC. FINANCIERAS	797.021	136.505	156.036	94.801	290.656	60.483	173.748	111.442	2.102.617	276.415	133.905	551.719	589.968	30.422	52.524	5.558.261
TOTAL DE INGRESOS	27.036.017	5.162.713	3.976.282	2.899.413	7.095.834	2.202.666	9.652.453	7.595.348	24.470.825	13.285.661	4.992.964	10.006.775	18.169.439	4.182.595	1.232.147	141.961.131

**PRESUPUESTOS CONSOLIDADOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
ESTRUCTURA ECONÓMICA DE LOS INGRESOS DE LAS CCAA
DE RÉGIMEN FORAL AÑO 2007**

(miles de euros)	Navarra	País Vasco	Total
Impuestos directos	1.870.963	0	1.870.963
Impuestos indirectos	1.775.500	6.840	1.782.340
Tasas y otros ingresos	70.037	84.797	154.833
Transferencias corrientes	44.104	8.054.569	8.098.673
Ingresos patrimoniales	58.772	41.580	100.352
OPERACIONES CORRIENTES	3.819.376	8.187.786	12.007.161
Enajenación inversiones reales	27.948	500	28.448
Transferencias de capital	30.120	277.059	307.179
OPERACIONES DE CAPITAL	58.068	277.559	335.627
Activos financieros	23.114	56.641	79.755
Pasivos financieros	0	238.182	238.182
OPERACIONES FINANCIERAS	23.114	294.824	317.937
TOTAL DE INGRESOS	3.900.557	8.760.168	12.660.725

**PRESUPUESTOS CONSOLIDADOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
ESTRUCTURA ECONÓMICA DE LOS INGRESOS DE LAS CCAA
DE RÉGIMEN FORAL AÑO 2007**

(% s / total)	Navarra	País Vasco	Total
Impuestos directos	48,0	0,0	14,8
Impuestos indirectos	45,5	0,1	14,1
Tasas y otros ingresos	1,8	1,0	1,2
Transferencias corrientes	1,1	91,9	64,0
Ingresos patrimoniales	1,5	0,5	0,8
OPERACIONES CORRIENTES	97,9	93,5	94,8
Enajenación inversiones reales	0,7	0,0	0,2
Transferencias de capital	0,8	3,2	2,4
OPERACIONES DE CAPITAL	1,5	3,2	2,7
Activos financieros	0,6	0,6	0,6
Pasivos financieros	0,0	2,7	1,9
OPERACIONES FINANCIERAS	0,6	3,4	2,5
TOTAL DE INGRESOS	100,0	100,0	100,0

PRESUPUESTOS CONSOLIDADOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS AÑO 2007
ESTRUCTURA ECONÓMICA DE LOS GASTOS DE LAS CCAA DE RÉGIMEN COMÚN

(miles de euros)	Andalucía	Aragón	Asturias	Islas Balears	Canarias	Cantabria	Castilla y León	Castilla La Mancha	Cataluña	Comunidad Valenciana	Extremadura	Galicia	Madrid	Murcia	La Rioja	TOTAL
Gastos personal	8.814.762	1.729.138	1.355.393	953.187	2.442.454	756.322	3.206.504	2.489.958	6.508.614	4.621.628	1.667.515	3.174.746	6.077.104	948.646	376.285	45.122.256
Compra bienes y servicios	3.073.404	605.826	563.733	485.818	1.251.108	296.533	977.615	865.690	6.444.034	2.212.266	469.957	1.242.132	3.436.741	178.554	178.182	22.281.593
Intereses	448.638	67.196	50.108	73.293	44.728	21.103	69.486	62.516	569.297	339.832	55.497	146.961	253.204	32.884	16.705	2.251.450
Transferencias corrientes	7.326.591	1.424.875	840.783	772.916	1.669.788	525.851	2.563.202	2.430.379	6.424.897	3.994.991	1.537.912	2.118.452	5.360.071	2.185.912	289.487	39.466.108
Fondo contingencia	0	0	0	0	0	0	0	0	95.000	0	0	61.706	0	0	0	156.706
OPERAC. CORRIENTES	19.663.396	3.827.035	2.810.017	2.285.214	5.408.077	1.599.810	6.816.807	5.848.543	20.041.843	11.168.717	3.730.881	6.743.998	15.127.120	3.345.996	860.659	109.278.114
Inversiones reales	2.623.566	589.041	596.563	306.791	854.520	330.773	1.498.099	836.054	1.637.959	958.796	779.850	1.332.889	1.421.570	415.518	219.368	14.401.358
Transferencias de capital	3.952.035	610.133	429.559	265.288	554.995	213.160	1.196.689	877.038	892.660	741.533	397.655	1.354.608	899.667	389.694	138.169	12.912.883
OPERAC. DE CAPITAL	6.575.600	1.199.173	1.026.122	572.079	1.409.515	543.934	2.694.788	1.713.093	2.530.619	1.700.329	1.177.505	2.687.498	2.321.238	805.213	357.536	27.314.241
Activos financieros	27.255	53.751	51.144	50	3.851	19.207	20.530	11.848	809.049	290.199	27.278	118.177	251.071	2.626	2.921	1.688.958
Pasivos financieros	769.765	82.753	89.000	42.070	274.390	39.715	120.328	21.864	1.089.314	126.415	57.300	457.103	470.011	28.759	11.031	3.679.818
OPERAC. FINANCIERAS	797.021	136.505	140.144	42.120	278.241	58.923	140.858	33.712	1.898.363	416.615	84.578	575.279	721.082	31.386	13.952	5.368.776
TOTAL DE GASTOS	27.036.017	5.162.713	3.976.282	2.899.413	7.095.834	2.202.666	9.652.453	7.595.348	24.470.825	13.285.661	4.992.964	10.006.775	18.169.439	4.182.595	1.232.147	141.961.131

PRESUPUESTOS CONSOLIDADOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS AÑO 2007
ESTRUCTURA ECONÓMICA DE LOS GASTOS DE LAS CCAA DE RÉGIMEN COMÚN

(euros /hab)	Andalucía	Aragón	Asturias	Islas Balears	Canarias	Cantabria	Castilla y León	Castilla La Mancha	Cataluña	Comunidad Valenciana	Extremadura	Galicia	Madrid	Murcia	La Rioja	TOTAL
Gastos personal	1.094	1.334	1.261	925	1.206	1.320	1.268	1.259	903	946	1.530	1.145	999	681	1.218	1.067
Compra bienes y servicios	381	467	524	471	618	518	387	438	894	453	431	448	565	128	577	527
Intereses	56	52	47	71	22	37	27	32	79	70	51	53	42	24	54	53
Transferencias corrientes	909	1.099	782	750	824	918	1.014	1.229	891	818	1.411	764	881	1.570	937	933
Fondo contingencia	0	0	0	0	0	0	0	0	13	0	0	22	0	0	0	4
OPERAC. CORRIENTES	2.440	2.951	2.614	2.217	2.669	2.793	2.696	2.958	2.780	2.286	3.423	2.432	2.487	2.404	2.786	2.583
Inversiones reales	326	454	555	298	422	577	593	423	227	196	715	481	234	298	710	340
Transferencias de capital	490	471	400	257	274	372	473	444	124	152	365	489	148	280	447	305
OPERAC. DE CAPITAL	816	925	955	555	696	950	1.066	866	351	348	1.080	969	382	578	1.157	646
Activos financieros	3	41	48	0	2	34	8	6	112	59	25	43	41	2	9	40
Pasivos financieros	96	64	83	41	135	69	48	11	151	26	53	165	77	21	36	87
OPERAC. FINANCIERAS	99	105	130	41	137	103	56	17	263	85	78	207	119	23	45	127
TOTAL DE GASTOS	3.355	3.982	3.699	2.813	3.502	3.845	3.818	3.841	3.394	2.720	4.581	3.609	2.988	3.004	3.988	3.356

**PRESUPUESTOS CONSOLIDADOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
ESTRUCTURA ECONÓMICA DE LOS GASTOS DE LAS CCAA
DE RÉGIMEN FORAL AÑO 2007**

(miles de euros)	Navarra	País Vasco	Total
Gastos personal	986.239	1.726.916	2.713.155
Compra bienes y servicios	381.312	2.598.423	2.979.735
Intereses	30.506	96.873	127.378
Transferencias corrientes	1.542.072	2.635.027	4.177.099
Fondo contingencia	0	0	0
OPERACIONES CORRIENTES	2.940.128	7.057.239	9.997.367
Inversiones reales	274.882	701.710	976.592
Transferencias de capital	664.661	694.945	1.359.607
OPERACIONES DE CAPITAL	939.544	1.396.655	2.336.199
Activos financieros	20.879	118.092	138.971
Pasivos financieros	7	188.182	188.189
OPERACIONES FINANCIERAS	20.886	306.274	327.160
TOTAL DE GASTOS	3.900.557	8.760.168	12.660.725

**PRESUPUESTOS CONSOLIDADOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
ESTRUCTURA ECONÓMICA DE LOS GASTOS DE LAS CCAA
DE RÉGIMEN FORAL AÑO 2007**

(% s / total)	Navarra	País Vasco	Total
Gastos personal	25,3	19,7	21,4
Compra bienes y servicios	9,8	29,7	23,5
Intereses	0,8	1,1	1,0
Transferencias corrientes	39,5	30,1	33,0
Fondo contingencia	0,0	0,0	0,0
OPERACIONES CORRIENTES	75,4	80,6	79,0
Inversiones reales	7,0	8,0	7,7
Transferencias de capital	17,0	7,9	10,7
OPERACIONES DE CAPITAL	24,1	15,9	18,5
Activos financieros	0,5	1,3	1,1
Pasivos financieros	0,0	2,1	1,5
OPERACIONES FINANCIERAS	0,5	3,5	2,6
TOTAL DE GASTOS	100,0	100,0	100,0

PRESUPUESTOS CONSOLIDADOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
ESTRUCTURA ECONÓMICA DE LOS GASTOS DE LAS CCAA
DE RÉGIMEN FORAL AÑO 2007

(euros/hab.)	Navarra	País Vasco	Total
Gastos personal	1.628	806	987
Compra bienes y servicios	629	1.213	1.084
Intereses	50	45	46
Transferencias corrientes	2.545	1.230	1.520
Fondo contingencia	0	0	0
OPERACIONES CORRIENTES	4.853	3.295	3.638
Inversiones reales	454	328	355
Transferencias de capital	1.097	324	495
OPERACIONES DE CAPITAL	1.551	652	850
Activos financieros	34	55	51
Pasivos financieros	0	88	68
OPERACIONES FINANCIERAS	34	143	119
TOTAL DE GASTOS	6.438	4.090	4.608

CUENTA FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.
AÑO 2007 (miles euros)

	Ahorro corriente	Ingresos capital	Déf.(-)/ superávit (+) no financiero	Gastos de capital	endeudam. neto
Andalucía	4.588.838	1.986.762	0	6.575.600	17.085
Aragón	804.539	394.635	0	1.199.173	48.252
Asturias	529.122	481.108	-15.892	1.026.122	38.957
Islas Baleares	289.619	229.778	-52.681	572.079	52.533
Canarias	980.425	416.676	-12.415	1.409.515	0
Cantabria	403.744	138.629	-1.560	543.934	16.460
Castilla y León	1.949.120	712.777	-32.891	2.694.788	46.366
Castilla La Mancha	994.395	640.968	-77.729	1.713.093	82.347
Cataluña	2.071.050	255.314	-204.254	2.530.619	935.224
Comunidad Valenciana	1.451.095	389.433	140.199	1.700.329	150.000
Extremadura	539.091	589.087	-49.327	1.177.505	0
Galicia	1.826.334	884.724	23.561	2.687.498	93.941
Madrid	2.036.385	415.966	131.113	2.321.238	33.000
Murcia	638.486	167.691	963	805.213	0
La Rioja	249.436	69.528	-38.573	357.536	40.397
TOTAL CCAA régimen común	19.351.681	7.773.075	-189.485	27.314.241	1.554.562
Navarra	879.248	58.068	-2.228	939.544	-7
País Vasco	1.130.547	277.559	11.450	1.396.655	50.000
TOTAL CCAA régimen foral	2.009.795	335.627	9.222	2.336.199	49.993
TOTAL CCAA	21.361.476	8.108.702	-180.262	29.650.440	1.604.555

CUENTA FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
AÑO 2007(%)

	Ahorro corriente	Ingresos capital	Déf.(-)/ superàvit (+) no financiero	Gastos de capital
Andalucía	69,8	30,2	0,0	100,0
Aragón	67,1	32,9	0,0	100,0
Asturias	51,6	46,9	-1,5	100,0
Islas Baleares	50,6	40,2	-9,2	100,0
Canarias	69,6	29,6	-0,9	100,0
Cantabria	74,2	25,5	-0,3	100,0
Castilla y León	72,3	26,5	-1,2	100,0
Castilla La Mancha	58,0	37,4	-4,5	100,0
Cataluña	81,8	10,1	-8,1	100,0
Comunidad Valenciana	85,3	22,9	8,2	100,0
Extremadura	45,8	50,0	-4,2	100,0
Galicia	68,0	32,9	0,9	100,0
Madrid	87,7	17,9	5,6	100,0
Murcia	79,3	20,8	0,1	100,0
La Rioja	69,8	19,4	-10,8	100,0
TOTAL CCAA régimen común	70,8	28,5	-0,7	100,0
Navarra	93,6	6,2	-0,2	100,0
País Vasco	80,9	19,9	0,8	100,0
TOTAL CCAA régimen foral	86,0	14,4	0,4	100,0
TOTAL CCAA	72,0	27,3	-0,6	100,0

CUENTA FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE RÉGIMEN COMÚN AÑO 2007

(miles de euros)	Andalucía	Aragón	Asturias	Islas Balears	Canarias	Cantabria	Castilla y León	Castilla La Mancha	Cataluña	Comunidad Valenciana	Extremadura	Galicia	Madrid	Murcia	La Rioja	TOTAL
Ingresos corrientes	24.252.234	4.631.574	3.339.138	2.574.833	6.388.502	2.003.554	8.765.927	6.842.939	22.112.894	12.619.813	4.269.972	8.570.332	17.163.505	3.984.482	1.110.095	128.629.795
Gastos corrientes	19.663.396	3.827.035	2.810.017	2.285.214	5.408.077	1.599.810	6.816.807	5.848.543	20.041.843	11.168.717	3.730.881	6.743.998	15.127.120	3.345.996	860.659	109.278.114
Ahorro corriente	4.588.838	804.539	529.122	289.619	980.425	403.744	1.949.120	994.395	2.071.050	1.451.095	539.091	1.826.334	2.036.385	638.486	249.436	19.351.681
Ingresos capital	1.986.762	394.635	481.108	229.778	416.676	138.629	712.777	640.968	255.314	389.433	589.087	884.724	415.966	167.691	69.528	7.773.075
Gastos capital	6.575.600	1.199.173	1.026.122	572.079	1.409.515	543.934	2.694.788	1.713.093	2.530.619	1.700.329	1.177.505	2.687.498	2.321.238	805.213	357.536	27.314.241
Déficit no financiero	0	0	-15.892	-52.681	-12.415	-1.560	-32.891	-77.729	-204.254	140.199	-49.327	23.561	131.113	963	-38.573	-189.485
Variación activos financieros	-17.085	-48.252	-23.065	148	12.415	-14.900	-13.475	-4.617	-730.970	-290.199	49.327	-117.502	-164.113	-963	-1.824	-1.365.077
Endeudamiento neto	17.085	48.252	38.957	52.533	0	16.460	46.366	82.347	935.224	150.000	0	93.941	33.000	0	40.397	1.554.562

CUENTA FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
DE RÉGIMEN FORAL AÑO 2007
(miles de euros)

	Navarra	País Vasco	Total
Ingresos corrientes	3.819.376	8.187.786	12.007.161
Gastos corrientes	2.940.128	7.057.239	9.997.367
Ahorro corriente	879.248	1.130.547	2.009.795
Ingresos capital	58.068	277.559	335.627
Gastos capital	939.544	1.396.655	2.336.199
Déficit no financiero	-2.228	11.450	9.222
Variación activos financieros	2.235	-61.450	-59.215
Endeudamiento neto	-7	50.000	49.993

ANEXO II

LIQUIDACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE LOS AÑOS 2004 Y 2005

CUADRO 1.A

LIQUIDACION DE LOS PRESUPUESTOS DE LAS COMUNIDADES
AUTÓNOMAS DEL AÑO 2004 (Miles de euros) (1)

	Previsión inicial	Derechos liquidados	Obligaciones reconocidas	% var. Derechos liquidados	% var. Obligaciones reconocidas
Andalucía	20.394.084	21.299.565	20.726.523	9,1	8,7
Aragón	3.911.063	3.701.222	3.816.507	6,2	8,7
Asturias	3.154.381	3.096.568	3.083.871	6,7	8,4
Islas Baleares	1.859.186	2.753.973	2.314.909	30,3	8,4
Canarias	4.962.401	5.183.842	5.327.281	12,2	15,4
Cantabria	1.758.869	1.695.911	1.680.350	4,7	9,4
Castilla y León	7.930.976	7.950.031	7.817.233	9,7	8,3
Castilla La Mancha	5.771.047	5.796.701	5.852.786	11,1	12,4
Cataluña	16.982.832	18.754.427	18.582.330	18,7	18,9
Comunidad Valenciana	9.811.331	10.392.512	10.325.809	9,2	8,8
Extremadura	3.802.388	3.752.546	3.688.582	4,3	3,7
Galicia	7.501.578	7.927.296	7.770.874	8,3	5,7
Madrid	13.648.514	13.591.431	13.248.295	14,0	13,3
Murcia	2.973.609	3.085.995	3.033.684	12,1	10,6
La Rioja	907.661	882.315	897.707	7,5	6,1
TOTAL CCAA régimen común	105.369.921	109.864.336	108.166.741	11,6	11,0
Navarra	2.789.145	2.723.294	2.807.426	2,6	4,4
País Vasco	6.197.846	7.043.581	6.735.045	7,8	5,2
TOTAL CCAA régimen foral	8.986.991	9.766.874	9.542.470	6,3	5,0
TOTAL CCAA	114.356.912	119.631.210	117.709.211	11,1	10,5

(1) No incluye las dotaciones destinadas a las corporaciones locales via participación en los impuestos del Estado.

CUADRO 1.B

LIQUIDACION DE LOS PRESUPUESTOS DE LAS COMUNIDADES
AUTÓNOMAS DEL AÑO 2005 (Miles de euros) (1)

	Previsión inicial	Derechos liquidados	Obligaciones reconocidas	% var. Derechos liquidados	% var. Obligaciones reconocidas
Andalucía	22.559.844	22.949.949	22.506.466	7,7	8,6
Aragón	4.221.046	4.122.869	4.135.880	11,4	8,4
Asturias	3.384.555	3.352.286	3.348.276	8,3	8,6
Islas Baleares	2.652.622	2.915.827	2.950.945	5,9	27,5
Canarias	5.421.668	5.963.124	5.663.395	15,0	6,3
Cantabria	1.868.128	1.921.250	1.850.317	13,3	10,1
Castilla y León	8.553.093	8.799.560	8.587.500	10,7	9,9
Castilla La Mancha	6.253.066	6.499.950	6.351.030	12,1	8,5
Cataluña	19.551.460	21.670.152	21.773.939	15,5	17,2
Comunidad Valenciana	10.769.763	11.918.153	11.441.045	14,7	10,8
Extremadura	4.131.017	4.195.256	3.947.996	11,8	7,0
Galicia	8.400.187	8.810.737	8.783.672	11,1	13,0
Madrid	15.099.050	15.134.040	14.814.090	11,3	11,8
Murcia	3.293.442	3.630.523	3.420.934	17,6	12,8
La Rioja	980.971	938.463	968.252	6,4	7,9
TOTAL CCAA régimen común	117.139.911	122.822.138	120.543.736	11,8	11,4
Navarra	3.154.222	3.383.344	3.309.721	24,2	17,9
País Vasco	7.131.259	7.778.223	7.325.348	10,4	8,8
TOTAL CCAA régimen foral	10.285.481	11.161.566	10.635.068	14,3	11,4
TOTAL CCAA	127.425.392	133.983.705	131.178.804	12,0	11,4

(1) No incluye las dotaciones destinadas a las corporaciones locales via participación en los impuestos del Estado.

CUADRO 2.A

LIQUIDACIONES DE LOS PRESUPUESTOS DE INGRESOS
DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DEL AÑO 2004 (Miles de euros)

	ingresos tributarios	transfer. corrientes	transfer. capital	ingresos financi.	otros ingresos	TOTAL
Andalucía	9.361.885	9.130.806	1.879.839	840.084	86.951	21.299.565
Aragón	1.993.597	1.417.486	184.198	89.439	16.501	3.701.222
Asturias	1.586.956	1.084.480	312.803	93.275	19.055	3.096.568
Islas Baleares	2.030.887	646.320	64.642	10.283	1.841	2.753.973
Canarias	2.026.151	2.651.576	319.261	166.781	20.073	5.183.842
Cantabria	892.934	591.519	160.915	46.373	4.170	1.695.911
Castilla y León	3.304.015	3.627.364	763.704	189.661	65.287	7.950.031
Castilla La Mancha	2.183.759	2.829.610	434.895	302.516	45.922	5.796.701
Cataluña	12.626.092	2.918.120	659.577	2.534.520	16.118	18.754.427
Comu. Valenciana	6.910.195	2.468.542	332.221	645.550	36.005	10.392.512
Extremadura	1.078.783	2.291.778	300.147	58.467	23.372	3.752.546
Galicia	3.280.438	3.361.858	893.952	318.890	72.157	7.927.296
Madrid	12.453.572	345.069	213.253	397.866	181.672	13.591.431
Murcia	1.666.081	1.146.284	212.202	52.947	8.482	3.085.995
La Rioja	458.322	360.543	36.055	23.002	4.393	882.315
TOTAL CCAA régimen común	61.853.665	34.871.354	6.767.665	5.769.653	601.999	109.864.336
Navarra	2.594.051	29.921	40.274	28.716	30.332	2.723.294
País Vasco	139.761	6.277.367	44.670	349.520	232.263	7.043.581
TOTAL CCAA régimen foral	2.733.812	6.307.288	84.944	378.237	262.595	9.766.874
TOTAL CCAA	64.587.477	41.178.642	6.852.608	6.147.890	864.593	119.631.210

CUADRO 2.B

LIQUIDACIONES DE LOS PRESUPUESTOS DE INGRESOS
DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DEL AÑO 2005 (Miles de euros)

	ingresos tributarios	transfer. corrientes	transfer. capital	ingresos financi.	otros ingresos	TOTAL
Andalucía	10.277.769	9.923.743	1.930.818	694.558	123.060	22.949.949
Aragón	2.298.586	1.479.580	216.637	109.647	18.420	4.122.869
Asturias	1.741.461	1.204.870	365.909	22.224	17.822	3.352.286
Islas Baleares	2.401.852	86.688	62.764	362.290	2.232	2.915.827
Canarias	2.220.343	3.037.024	303.042	380.127	22.588	5.963.124
Cantabria	1.032.653	720.769	138.561	23.217	6.049	1.921.250
Castilla y León	3.682.253	3.933.239	645.198	475.899	62.971	8.799.560
Castilla La Mancha	2.586.061	3.048.576	392.400	421.028	51.885	6.499.950
Cataluña	14.460.551	3.395.304	616.304	3.178.257	19.736	21.670.152
Comu. Valenciana	7.962.173	2.896.670	320.455	616.903	121.953	11.918.153
Extremadura	1.179.948	2.491.272	433.936	62.255	27.844	4.195.256
Galicia	3.704.835	3.667.628	843.170	523.625	71.479	8.810.737
Madrid	13.806.662	538.184	238.203	362.553	188.439	15.134.040
Murcia	2.020.487	1.202.785	330.246	55.948	21.057	3.630.523
La Rioja	513.907	378.233	28.582	16.838	903	938.463
TOTAL CCAA régimen común	69.889.542	38.004.564	6.866.224	7.305.370	756.438	122.822.138
Navarra	3.177.566	41.583	44.603	25.543	94.048	3.383.344
País Vasco	135.914	7.224.371	69.892	309.537	38.509	7.778.223
TOTAL CCAA régimen foral	3.313.480	7.265.954	114.495	335.080	132.557	11.161.566
TOTAL CCAA	73.203.023	45.270.519	6.980.718	7.640.450	888.995	133.983.705

CUADRO 3.A

LIQUIDACIONES DE LOS PRESUPUESTOS DE GASTOS
DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DEL AÑO 2004 (Miles de euros)

	gastos de funcionamiento	transfer. corrientes	gastos de capital	carga financiera	otros ingresos	TOTAL
Andalucía	9.641.074	5.957.161	3.912.842	1.191.644	23.802	20.726.523
Aragón	1.752.312	1.196.280	717.464	118.926	31.524	3.816.507
Asturias	1.551.263	652.773	725.271	120.783	33.781	3.083.871
Islas Baleares	561.924	1.185.160	529.679	37.144	1.003	2.314.909
Canarias	2.959.627	1.321.426	838.059	179.380	28.788	5.327.281
Cantabria	780.126	396.836	436.082	53.594	13.712	1.680.350
Castilla y León	3.419.636	2.331.550	1.865.126	194.590	6.330	7.817.233
Castilla La Mancha	2.619.288	2.080.126	1.023.666	79.533	50.172	5.852.786
Cataluña	6.444.252	7.707.278	2.261.101	1.143.362	1.026.338	18.582.330
Comu. Valenciana	5.125.118	3.370.167	1.248.630	345.102	236.792	10.325.809
Extremadura	1.638.601	1.299.011	650.382	82.548	18.041	3.688.582
Galicia	3.576.748	1.648.590	2.071.982	349.040	124.515	7.770.874
Madrid	3.593.100	7.290.688	1.579.837	601.734	182.937	13.248.295
Murcia	838.297	1.527.306	584.623	82.285	1.174	3.033.684
La Rioja	427.529	253.493	187.894	19.734	9.057	897.707
TOTAL CCAA régimen común	44.928.895	38.217.844	18.632.638	4.599.399	1.787.964	108.166.741
Navarra	1.054.050	1.206.872	479.213	47.938	19.353	2.807.426
País Vasco	3.553.834	2.035.051	821.044	187.650	137.465	6.735.045
TOTAL CCAA régimen foral	4.607.883	3.241.923	1.300.258	235.588	156.818	9.542.470
TOTAL CCAA	49.536.779	41.459.767	19.932.896	4.834.987	1.944.781	117.709.211

CUADRO 3.B

LIQUIDACIONES DE LOS PRESUPUESTOS DE GASTOS
DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DEL AÑO 2005 (Miles de euros)

	gastos de funcionamiento	transfer. corrientes	gastos de capital	carga financiera	otros gastos	TOTAL
Andalucía	10.401.826	6.293.589	4.748.568	1.038.844	23.639	22.506.466
Aragón	2.025.626	1.199.466	748.976	134.403	27.409	4.135.880
Asturias	1.689.429	724.186	782.454	122.988	29.220	3.348.276
Islas Baleares	600.825	1.690.739	581.439	74.720	3.222	2.950.945
Canarias	2.972.877	1.410.299	1.054.590	197.288	28.341	5.663.395
Cantabria	882.013	471.740	465.614	29.026	1.925	1.850.317
Castilla y León	3.858.020	2.354.961	2.218.810	149.649	6.059	8.587.500
Castilla La Mancha	2.996.383	2.128.453	1.084.810	134.919	6.464	6.351.030
Cataluña	10.398.631	5.700.924	2.502.810	2.315.704	855.870	21.773.939
Comu. Valenciana	5.737.441	3.774.375	1.301.927	385.680	241.621	11.441.045
Extremadura	1.797.099	1.367.593	682.190	90.495	10.618	3.947.996
Galicia	3.965.250	2.003.591	2.184.173	510.018	120.639	8.783.672
Madrid	3.891.629	8.310.704	1.848.585	540.948	222.224	14.814.090
Murcia	895.558	1.816.625	587.645	70.881	50.224	3.420.934
La Rioja	458.569	253.512	230.132	20.342	5.698	968.252
TOTAL CCAA régimen común	52.571.176	39.500.757	21.022.724	5.815.906	1.633.172	120.543.736
Navarra	1.138.741	1.315.057	723.317	46.745	85.860	3.309.721
País Vasco	3.780.586	2.245.926	842.436	290.848	165.552	7.325.348
TOTAL CCAA régimen foral	4.919.327	3.560.983	1.565.752	337.594	251.412	10.635.068
TOTAL CCAA	57.490.503	43.061.740	22.588.476	6.153.500	1.884.585	131.178.804

CUADRO 4.A
CUENTA FINANCIERA
DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DEL AÑO 2004 (Miles de euros)

	ingresos corrientes	gastos corrientes	ahorro	ingresos capital	gastos capital	déficit (-) / superáv. (+) no financi.
Andalucía	18.557.000	15.996.082	2.560.918	1.902.481	3.912.842	550.557
Aragón	3.427.417	2.997.860	429.557	184.366	717.464	-103.541
Asturias	2.678.925	2.235.960	442.965	324.369	725.271	42.063
Islas Baleares	2.678.876	1.773.984	904.892	64.814	529.679	440.027
Canarias	4.693.012	4.323.502	369.510	324.049	838.059	-144.500
Cantabria	1.488.603	1.188.130	300.473	160.935	436.082	25.325
Castilla y León	6.943.137	5.799.118	1.144.019	817.232	1.865.126	96.125
Castilla La Mancha	5.025.328	4.735.930	289.398	468.858	1.023.666	-265.410
Cataluña	15.559.819	14.559.149	1.000.671	660.088	2.261.101	-600.343
Comu. Valenciana	9.412.018	8.739.116	672.902	334.945	1.248.630	-240.783
Extremadura	3.386.620	2.964.945	421.675	307.459	650.382	78.753
Galicia	6.652.026	5.351.393	1.300.633	956.379	2.071.982	185.031
Madrid	12.897.950	11.112.440	1.785.510	295.615	1.579.837	501.288
Murcia	2.817.269	2.395.594	421.674	215.780	584.623	52.830
La Rioja	820.105	686.167	133.938	39.208	187.894	-14.748
TOTAL CCAA régimen común	97.038.105	84.859.371	12.178.735	7.056.577	18.632.638	602.674
Navarra	2.642.355	2.308.859	333.495	52.223	479.213	-93.495
País Vasco	6.647.207	5.660.600	986.607	46.853	821.044	212.416
TOTAL CCAA régimen foral	9.289.562	7.969.460	1.320.102	99.076	1.300.258	118.920
TOTAL CCAA	106.327.667	92.828.830	13.498.837	7.155.653	19.932.896	721.594

CUADRO 4.B
CUENTA FINANCIERA
DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DEL AÑO 2005 (Miles de euros)

	ingresos corrientes	gastos corrientes	ahorro	ingresos capital	gastos capital	déficit (-) / superáv. (+) no financi.
Andalucía	20.302.990	17.077.396	3.225.594	1.952.400	4.748.568	429.427
Aragón	3.796.287	3.275.052	521.235	216.935	748.976	-10.806
Asturias	2.954.889	2.446.261	508.628	375.172	782.454	101.347
Islas Baleares	2.489.824	2.324.009	165.815	63.713	581.439	-351.911
Canarias	5.273.175	4.425.442	847.733	309.822	1.054.590	102.965
Cantabria	1.759.260	1.364.147	395.113	138.773	465.614	68.272
Castilla y León	7.629.652	6.256.249	1.373.402	694.010	2.218.810	-151.398
Castilla La Mancha	5.646.956	5.165.062	481.894	431.966	1.084.810	-170.949
Cataluña	17.872.861	16.585.493	1.287.367	619.034	2.502.810	-596.408
Comu. Valenciana	10.871.048	9.777.938	1.093.110	430.202	1.301.927	221.385
Extremadura	3.689.139	3.195.912	493.227	443.861	682.190	254.898
Galicia	7.386.675	6.088.838	1.297.836	900.437	2.184.173	14.100
Madrid	14.479.066	12.420.777	2.058.288	292.421	1.848.585	502.125
Murcia	3.234.617	2.739.512	495.104	339.958	587.645	247.417
La Rioja	893.043	717.584	175.459	28.582	230.132	-26.092
TOTAL CCAA régimen común	108.279.480	93.859.674	14.419.806	7.237.288	21.022.724	634.370
Navarra	3.298.056	2.500.511	797.545	59.744	723.317	133.973
País Vasco	7.396.897	6.086.641	1.310.256	71.789	842.436	539.609
TOTAL CCAA régimen foral	10.694.954	8.587.152	2.107.802	131.533	1.565.752	673.582
TOTAL CCAA	118.974.434	102.446.826	16.527.608	7.368.821	22.588.476	1.307.952

CUADRO 5.A

DÉFICIT(-)/SUPERÀVIT(+) LIQUIDADO
POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN EL AÑO 2004

	Miles de euros	euros/habitante
Andalucía	550.557	72
Aragón	-103.541	-83
Asturias	42.063	39
Islas Baleares	440.027	461
Canarias	-144.500	-75
Cantabria	25.325	46
Castilla y León	96.125	39
Castilla La Mancha	-265.410	-144
Cataluña	-600.343	-88
Comunidad Valenciana	-240.783	-53
Extremadura	78.753	73
Galicia	185.031	67
Madrid	501.288	86
Murcia	52.830	41
La Rioja	-14.748	-50
TOTAL CCAA régimen común	602.674	15
Navarra	-93.495	-160
País Vasco	212.416	100
TOTAL CCAA régimen foral	118.920	44
TOTAL CCAA	721.594	17

CUADRO 5.B

DÉFICIT(-)/SUPERÁVIT(+) LIQUIDADO
POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN EL AÑO 2005

	Miles de euros	euros/habitante
Andalucía	429.427	55
Aragón	-10.806	-9
Asturias	101.347	94
Islas Baleares	-351.911	-358
Canarias	102.965	52
Cantabria	68.272	121
Castilla y León	-151.398	-60
Castilla La Mancha	-170.949	-90
Cataluña	-596.408	-85
Comunidad Valenciana	221.385	47
Extremadura	254.898	235
Galicia	14.100	5
Madrid	502.125	84
Murcia	247.417	185
La Rioja	-26.092	-87
TOTAL CCAA régimen común	634.370	15
Navarra	133.973	226
País Vasco	539.609	254
TOTAL CCAA régimen foral	673.582	248
TOTAL CCAA	1.307.952	30

LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS DE MAYO 2007: ANÁLISIS GENERAL

*Francesc Pallarés
Jordi Muñoz
Lucía López*

El marco político

El 27 de mayo de 2007 se celebraron las octavas elecciones autonómicas en las 13 comunidades autónomas «del 143 CE» (simultáneamente con las municipales en todos los ayuntamientos españoles) que tienen lugar en un contexto de fuerte polarización política entre las dos formaciones principales a nivel estatal. Las elecciones autonómicas despertaron así un interés especial tanto por su proyección estatal como por las expectativas de cambio que se aventuraban en algunas comunidades autónomas.

Percibidas como «barómetro» de la situación en la arena estatal-central las elecciones autonómicas tienen una dimensión y una lectura a nivel general que es especialmente intensa al celebrarse escasos meses antes de las nuevas elecciones generales previstas para marzo de 2008. Además, la estrategia de oposición radical desarrollada por el PP a lo largo de la legislatura enfatizaba el componente estatal de estas elecciones y las transformaba en un test sobre el estado de los apoyos electorales a gobierno y oposición.

A nivel autonómico las expectativas estaban vinculadas, por un lado, a una renovación de liderazgos, especialmente por parte del Partido Socialista Obrero Español (PSOE). Así, en Extremadura y Castilla-La Mancha se producía un cambio de liderazgo en el PSOE, tras haber gobernado ambas comunidades desde sus primeras elecciones autonómicas con dos dirigentes carismáticos como Rodríguez Ibarra y Bono, respectivamente. La presentación de nuevos candidatos por primera vez en unas autonómicas planteaba la posibilidad de cambios en el comportamiento de electores cuyo voto estaba fundamentalmente ligado a la personalidad de los anteriores líderes. Además, las perspectivas del PSOE eran optimistas en cuanto al aumento de apoyos electorales en Canarias gracias, en parte, al nuevo candidato a la presidencia del gobierno canario; el ex ministro de justicia Juan Fernando López Aguilar. Por otra parte, también en Navarra y Baleares, por motivos diferentes, habían aparecido indicios de algunos cambios de comportamiento que podían tener importante repercusión en la configuración de las instituciones.

Una de las novedades a las que se enfrentan todas las candidaturas en esta campaña electoral, es la aprobación de la Ley Orgánica 3/2007 para la Igualdad efectiva entre hombres y mujeres, que exige la representación paritaria de hombres y mujeres en las listas electorales (art. 44 bis). En algunas localidades, la aplicación de dicha ley planteó problemas a la hora de confeccionar las candidaturas.

Hay que tener en cuenta que el no cumplimiento de la ley comportaba la anulación de las mismas.

Los partidos y la campaña

Ante la fuerte polarización y la cercanía de las elecciones generales el enfrentamiento entre PP y PSOE define el clima y buena parte del contenido de las campañas electorales municipales y autonómicas que concurren en estos comicios. En este sentido la campaña ha sido una prolongación del tipo de política desarrollada durante la legislatura en el nivel central. Todo ello hace que los temas estatales adquieran un gran protagonismo en la campaña con una intensa presencia de los líderes estatales de los principales partidos en un gran número de actos electorales.

La polarización a lo largo de la legislatura estatal se ha ido focalizando progresivamente en la cuestión del País Vasco, tras el intento de diálogo entre el gobierno y ETA. La cuestión específica que se añade a la polémica de precampaña es la concurrencia en las elecciones municipales de listas de Acción Nacionalista Vasca que, en algunos municipios del País Vasco y Navarra, no han sido anuladas por la justicia. El Tribunal Supremo anuló las candidaturas presentadas bajo la marca 'Sozialista Abertzaleak' por considerarlas vinculadas con la ilegalizada Batasuna, e hizo lo propio con las 133 listas de Acción Nacionalista Vasca (ANV) que la fiscalía había impugnado (125 listas municipales, 7 a las Juntas Generales de Álava, Vizcaya y Guipúzcoa, y la lista al Parlamento de Navarra), pero otras no fueron impugnadas. De todos modos, no se inicia el proceso de ilegalización de esta formación, y esta es la fuente principal de conflicto entre PSOE y PP.

La corrupción y la especulación urbanística es el segundo de los grandes temas de repercusión general presente en esta campaña electoral. La difusión de casos a través de los medios de comunicación así como el énfasis en esta tema por parte del PSOE e Izquierda Unida, hacen que adquiera protagonismo en la agenda de la campaña electoral. Directamente conectado con lo anterior pero con más repercusión en la vida cotidiana, el problema de la vivienda, en sus diferentes aspectos, ocupa parte central de las campañas: fomento del alquiler, impuestos sobre pisos desocupados y promoción de viviendas de protección oficial, son los aspectos que marcan el PSOE e IU, mientras el PP plantea principalmente ayudas y avales públicos para el pago de las hipotecas.

En este marco las campañas de las diversas CCAA presentan sin embargo diversidad de enfoques según las circunstancias de cada CA. Una de las dimensiones de variación ha sido el énfasis de los partidos en materias del nivel central/autonómico priorizando el que les parece más favorable electoralmente. Elemento central en la selección ha sido el hecho de estar en el gobierno o en la oposición. Así por ejemplo, el PP en Valencia ha dado gran protagonismo a las cuestiones autonómicas, mientras que en Extremadura los temas estatales (singularmente la política antiterrorista) han tenido mucho más peso en el discurso popular. Por su parte, el PSOE en Valencia se ha esforzado por ubicar el debate en el nivel estatal, presentando al PP valenciano como parte del PP español y, por tanto, también responsable de la 'crispación' que a su juicio genera este partido

en el ámbito estatal. Por contra, en Extremadura, la defensa de la gestión de la Junta ha sido un eje fundamental. En condiciones normales los partidos que gobiernan una Comunidad Autónoma, tendrán más incentivos para basar su campaña en la defensa de la gestión realizada, mientras que si están en la oposición no disponen de este elemento. Por su parte, los partidos que ostenten el gobierno en el primer nivel, pueden usar las políticas públicas desarrolladas desde éste como reclamo electoral, y por tanto tienen mayores incentivos para ubicar el debate en el nivel estatal.

Por otra parte en aquellas comunidades en las que el color político del gobierno autonómico no coincide con el estatal uno de los elementos fundamentales de la campaña ha sido, precisamente, el de los conflictos institucionales. Es decir, el enfrentamiento político en clave estatal tiene como otra traducción significativa los conflictos entre los diferentes niveles territoriales del poder. Así, es recurrente en la campaña del PSOE la acusación de deslealtad hacia gobiernos autonómicos en manos del PP por obstaculizar la acción del Gobierno Central en este territorio.¹ Por su parte, los gobiernos autonómicos en manos del Partido Popular, reiteran la acusación de discriminación o abandono hacia estos territorios por parte del Gobierno Central.

Por su parte las campañas más disputadas parecen haber escapado en mayor medida de la dinámica política general y se han centrado más en temas de ámbito autonómico, como Navarra, Baleares o Canarias. Se trata de las CCAA con una presencia más relevante de partidos de ámbito no estatal (PANE) que pueden haber tenido una influencia en la configuración de una agenda electoral menos determinada por los intereses de los dos grandes partidos.

Finalmente, del estudio de la campaña parece derivarse la existencia de un «efecto capitalidad», que se manifiesta en la agenda más estatal de la campaña de Madrid en comparación con la de otras comunidades de características similares (gobierno del PP, ausencia o poca relevancia de partidos de ámbito no estatal) como Murcia o la Comunidad Valenciana, donde las cuestiones autonómicas estrictamente han tenido un peso mayor.

En general, podría resumirse la campaña electoral de las elecciones municipales y autonómicas del 27 de mayo de 2007 de la siguiente manera: A) percepción generalizada que estas elecciones eran algo más que elecciones municipales y autonómicas, eran el paso previo para las próximas elecciones generales de marzo de 2008. Nunca unas elecciones autonómicas (y locales) se habían planteado en clave más central y los líderes estatales de PSOE y PP, con Zapatero y Rajoy a la cabeza, recorrieron gran parte de la geografía española. B) el Partido Popular consigue situar la cuestión vasca en la agenda de la campaña. El PSOE, por su parte, experimentó dificultades para desplazar este tema del eje de la campaña y apostar por los casos de corrupción. C) el enfrentamiento entre PP y PSOE es utilizado a lo largo de la campaña por ambas formaciones para movilizar a su electorado. D) Izquierda Unida busca su lugar en esta campaña electoral denunciando los diferentes casos de corrupción urbanística y exigiendo la puesta en marcha de un Pacto Nacional Anticorrupción, por otra parte intenta confrontar-

1. Castilla y León es un ejemplo de los enfrentamientos entre gobiernos autonómicos y central, que dificulta en ocasiones la implementación de determinadas políticas públicas.

se con el «irracionalismo» del PP y el «conformismo» del PSOE. E) la abstención se presenta como una amenaza real para las grandes formaciones políticas, por lo que la movilización del propio electorado adquiere una gran centralidad en el diseño de las campañas electorales

Los resultados

Aspectos generales

Las elecciones autonómicas de 2007 no presentan, en general, grandes cambios respecto de las anteriores y se ubican en la tónica media del comportamiento en las diversas CCAA, si bien en algunas se producen variaciones algo más importantes. La abstención se ha situado en el 31,6%, muy ligeramente por encima de la media.

A nivel de la orientación del voto el PP (46,1%) vuelve a ser el partido ampliamente mayoritario el total conjunto de estas CCAA, ampliando incluso ligeramente su ventaja sobre el PSOE (36,8). Esos cambios apenas tiene relevancia sobre la configuración institucional y tan sólo en Baleares se produce cambio de partido en el gobierno.

La participación/abstención

Si bien el nivel conjunto de abstención en estas CCAA (31,6%) presenta tan sólo 4 décimas de incremento respecto a 2003, no es un dato representativo de las variaciones en el conjunto de las CCAA. En general las variaciones presentan incrementos de la abstención superiores a 1,5 puntos en buena parte de estas CCAA, mientras tan sólo Navarra (-1,1) y, sobre todo, Madrid (-4,7) presentan retrocesos de la abstención.²

En las elecciones de 2007 se ha continuado manifestando la existencia de diferencias relevantes entre los niveles de abstención que se producen en las distintas CCAA.

2. Es precisamente el peso demográfico de la CAM la que en el cálculo de la media neutraliza el incremento que se observa en la mayoría de CCAA

TABLA 1
 ABSTENCIÓN EN LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS DE 2007
 Y MEDIA HISTÓRICA

	2007	2003 ³	Variación 2007-2003	Media 1983-2007	Diferencia 2007-Media
Aragón	33,5	29,6	3,9	32,3	1,2
Asturias	38,4	36,2	2,2	35,5	2,9
Baleares	39,9	37,2	2,7	37,7	2,2
Canarias	38,7	35,4	3,3	36,8	1,9
Cantabria	28,0	26,9	1,1	26,8	1,2
Castilla- La Mancha	26,4	23,8	2,6	25,0	1,4
Castilla-León	29,3	27,3	2,0	29,0	0,3
Extremadura	25,1	24,3	0,8	25,8	-0,7
Madrid	32,7	37,4	-4,7	34,4	1,7
Murcia	32,0	30,0	2,0	30,0	2,0
Navarra	26,2	29,2	-3,0	30,1	-3,9
Rioja, La	26,7	24,9	1,8	27,9	-1,2
Valencia	29,9	28,5	1,4	28,1	1,8
CCAA art. 143	31,6	31,2	0,4	31,1	0,5

FUENTE: elaboración propia a partir de datos oficiales.

En un intervalo de 15 puntos entre las Comunidades más y menos abstencionista, Baleares (39,9%) y Extremadura (25,1%) respectivamente a podemos diferenciar tres grupos de CCAA en función de sus niveles de abstención en 2007.

-Por un lado, Extremadura, Castilla-La Mancha, Navarra, La Rioja, y Cantabria, son las que presentan menores niveles de abstención (entre un 25-28%).

-En segundo lugar, Castilla y León, Comunidad Valenciana, Murcia, Madrid y Aragón forman el grupo de nivel intermedio (entre un 30-34%).

-Finalmente, Asturias, Canarias y Baleares son las CCAA con mayores niveles de abstención (entre un 38-40%)

Se trata de una tipología muy parecida a la surgida en anteriores elecciones autonómicas, y también muy parecida a la que se manifiesta en otros tipos de elecciones. Es decir, que las diferencias en la participación/abstención electoral entre

3. Estos datos corrigen los publicados en el Informe Comunidades Autónomas 2003 si bien las diferencias son muy escasas y en unas pocas CCAA debido a que no fue computado el censo y el voto de los residentes ausentes.

CCAA no son función del tipo de elección sino de patrones más «de fondo» en la percepción de las elecciones y el comportamiento electoral que se manifiestan en todo tipo de elección.

Además, en general la evolución del nivel de abstención en las diversas CCAA a lo largo de las elecciones autonómicas celebradas marca unas líneas de evolución muy paralelas, indicando que las oscilaciones de nivel son principalmente debidas a la influencia de factores coyunturales de ámbito general, es decir, definidos en función de la arena central. Ello no obsta, sin embargo, para que puntuales situaciones coyunturales en alguna CA muestren su influencia en el nivel de abstención de la CA en cuestión.

De todas maneras, sin poner en cuestión lo dicho, debe señalarse que a tenor de los datos de 2007 el mapa de participación/abstención en las diversas CCAA parece ir avanzando hacia una estructura «dual» con una creciente separación entre las CCAA más abstencionistas (Canarias, Baleares y Asturias⁴) y el resto de CCAA. No disponemos sin embargo de elementos para discernir si estamos ante un fenómeno temporal, o si esta creciente «dualización» de la estructura territorial de la abstención va a consolidarse.

En definitiva, en las elecciones autonómicas de 2007 la abstención se ha situado en un nivel «normal» en este tipo de elecciones en prácticamente todas las CCAA, manteniéndose la misma topología de CCAA según su nivel de participación que en elecciones anteriores.

Las variaciones respecto a las últimas elecciones han sido poco importantes, pero se ha profundizado la diferenciación entre las CCAA más abstencionistas y las demás.

La orientación del voto

Debe señalarse que, a pesar de algunas diferencias observadas en determinadas CCAA, el nivel de voto de los partidos en las autonómicas es muy parecido al de las generales, lo que unido a la estabilidad de la distribución territorial de los apoyos electorales y a la fidelidad individual de voto parece indicar la existencia de una percepción global del escenario competitivo independientemente del ámbito territorial-institucional de la elección. En conjunto todo parece indicar que es la arena central la que determina esta percepción mostrando así su papel de arena de primer orden.

CCAA de elección conjunta y separada

Los resultados globales por partidos y por tendencias ideológicas no se derivan de una distribución territorial más o menos homogénea en el conjunto de España sino que existen importantes diferencias entre las CCAA.

4. También Cataluña se integra en ese grupo si se consideran las 17 CCAA.

TABLA 2
ELECCIONES AUTONÓMICAS 2007

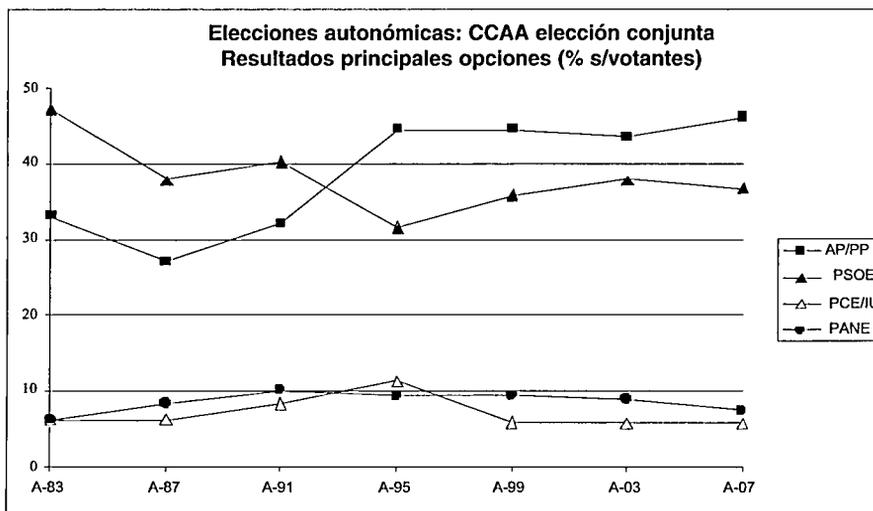
RESULTADOS GLOBALES SEGÚN TIPO DE CA (% s/votantes)

Resultados	PP	PSOE	PCE/IU	PANE
CCAA 143	46,1	36,8	5,6	7,4
CCAA 151	26,0	37,4	6,7	25,5

En las CCAA «del 143» tomadas en su conjunto, los resultados de las elecciones autonómicas de 2007 son claramente favorables al PP (46%), diez puntos por encima del PSOE, en el marco de una gran concentración bipartidista (Tabla 2). En cambio, en las elecciones autonómicas más recientes celebradas en las CCAA «del 151» es el PSOE el que ha aventajado en 10 puntos al PP, en un esquema de partidos más plural debido a la importante presencia de PANE. Por su parte, IU ha obtenido unos resultados similares en ambos tipos de CCAA.

En una perspectiva dinámica, la distribución de los apoyos electorales en las CCAA de celebración electoral conjunta se ha caracterizado por una continuada concentración bipartidista PP-PSOE, que ha pasado de una fase de predominio socialista a otra de predominio del PP desde 1995, a rebufo del avance de este partido en la arena central en las generales de 1993. (Gráfico1)

GRÁFICO 1
EVOLUCIÓN DE LAS PRINCIPALES OPCIONES
EN EL CONJUNTO DE CCAA DEL «143» (% s/votantes)



Elaboración propia sobre datos del Ministerio de la Presidencia (1983) y de los DD.OO. de las Comunidades Autónomas (1987, 91, 95, 99, 2003, 2007)

En definitiva, los resultados de 2007 no son ninguna excepción en las pautas de evolución de los resultados en cada grupo, y se ubican perfectamente en la evolución de los resultados a lo largo de las elecciones autonómicas celebrada hasta ahora.

Evolución

En relación a las elecciones autonómicas de 2003, en las CCAA de celebración conjunta se ha producido un ligero avance global del PP y un ligero retroceso del PSOE, resultando en una ampliación de 3,5 puntos la distancia a favor del PP con respecto al PSOE (Tabla 3). En cambio, en las CCAA de celebración separada el PSOE ha tenido un notable avance al tiempo que el PP ha experimentado también un notable retroceso, resultando en una ampliación de la ventaja del PSOE en 8 puntos.

TABLA 3

VARIACIONES DE LOS RESULTADOS ENTRE LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS DE 2007 Y 2003, POR TIPO DE CA. (% s/votantes)

Variaciones 2007-2003	AP/PP	PSOE	PCE/IU	PANE
CCAA «conjuntas»	2,5	-1,0	0	-1,5
CCAA «separada»	-3,4	4,5	0,4	-3,5

Elaboración propia sobre datos de los DD.OO. de las CC AA 2003 y 2007

En relación a las elecciones generales de 2004, las principales variaciones son el retroceso del PSOE, partido en el gobierno central, y el avance de los PANE, de forma similar en ambos tipos de CCAA (Tabla 4). Por su parte el PP, principal partido de oposición en el nivel central, presenta variaciones poco importantes en el conjunto de cada grupo aunque de signo distinto: mejora sus resultados en las CCAA de celebración conjunta, donde es más fuerte, mientras retrocede en las de celebración separada, donde su implantación es menor. Finalmente IU mejora algo sus resultados globales en cada grupo con respecto a las generales,

TABLA 4

VARIACIONES DE LOS RESULTADOS (% s/votantes) ENTRE LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS DE 2007 Y LAS GENERALES DE 2004, POR TIPO DE CA.

Variaciones 2007-2004	PP	PSOE	PCE/IU	PANE
CCAA «conjuntas»	0,9	-5,2	1,0	3,5
CCAA «separada»	-1,5	-5,1	1,1	4,8

Elaboración propia sobre datos del BOE (2004) y de los DD.OO. de las Comunidades Autónomas (2007)

Debe señalarse igualmente que el avance de los PANE en las autonómicas de 2007 respecto a las generales de 2004 es menor del que se venía produciendo en anteriores elecciones. Esta observación se ubica en la misma pauta de cierto debilitamiento –¿coyuntural? ¿tendencial?– de los PANE observado anteriormente en las variaciones entre elecciones autonómicas.

De todas maneras, si bien estos grupos de CCAA son representativos de grandes pautas de diferenciación en los apoyos electorales a los partidos, no son grupos homogéneos. En su interior existe notable diversidad.

El mapa electoral autonómico

En las CCAA con elección conjunta pueden distinguirse dos grupos. En unas CCAA, los apoyos electorales se han concentrado casi exclusivamente en PP y PSOE, ocupando IU una posición muy secundaria. En otras CCAA, en cambio, existen otros partidos –de ámbito no-estatal (PANE)– que reciben un apoyo electoral relevante.

Así, en ocho de las CCAA con elección conjunta, PP y PSOE han acaparado la práctica totalidad de los apoyos electorales. Es decir, los electores de estas CCAA canalizan sus demandas y apoyos en el nivel autonómico casi exclusivamente a través de estos dos partidos. Se trata de Asturias, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Madrid, Murcia, La Rioja y la Comunidad Valenciana. El PP ha sido el más votado en Castilla y León, Madrid, Murcia, La Rioja y Comunidad Valenciana, mientras en Castilla-La Mancha y Extremadura lo ha sido el PSOE. En Asturias el equilibrio entre los dos es la nota dominante.

En las otras cinco CCAA de celebración conjunta, Aragón, Baleares, Canarias, Cantabria y Navarra, si bien PSOE y PP son los partidos a través de los que mayoritariamente los electores canalizan sus demandas y apoyos en el nivel autonómico los PANE han obtenido unos niveles de apoyo bastante significativos, oscilando entre el 16% y el 28%. De este modo, la fragmentación electoral aquí es mucho mayor en las elecciones autonómica que en las generales. En Aragón y Canarias es el PSOE quien más votos acumula, mientras que en las restantes CCAA es el PP, asociado con UPN en Navarra.

En suma, en el conjunto de las 13 CCAA el PP obtiene sus mejores resultados (entre el 45 y el 58% de los votos) en Murcia, Madrid, Comunidad Valenciana, Castilla y León, La Rioja, y los peores en Aragón (30'8%). Por su parte el PSOE presentan sus niveles de apoyo más elevados en Extremadura, Castilla-La Mancha (entre 50-52% de los votos) y los más bajos en Baleares, Murcia, Madrid y Valencia (32-34%) y, sobre todo en Navarra, Cantabria (22-27%).

Por su parte, IU presenta un mapa de apoyos por CA también con importantes desigualdades, dentro de su nivel de implantación mucho más bajo que el de PSOE y PP. Alcanza sus mejores resultados en Asturias, Madrid, Comunidad Valenciana (8-10%). Por el contrario, en Cantabria y Canarias no consigue llegar al 1% de los apoyos.⁵

5. En Baleares concurre en coalición.

TABLA 5

RESULTADOS DE LOS PRINCIPALES PARTIDOS EN LAS ELECCIONES
AUTONÓMICAS DE 2007 (% s/votantes)

Partidos CCAA	PP	PSOE	IU	PANE	PANE	TOTAL PANE	Concentración PSOE+PP
Aragón	30,8	40,9	4,06	12,0 PAR	8,1 ChA	28,2	72
Asturias	41,2	41,7	9,6			3,5	83
Baleares	45,7	32,3		8,9 PSM-EN	6,7 UM	17,3	78
Canarias	23,9	34,3	0,7	24,0 CC		7,7	58
Cantabria	41,1	24,3	0	28,4 PRC		30,6	65
Castilla-La Mancha	42,1	51,6	3,4			0,4	94
Castilla y León	48,8	37,4	3,1			6,0	86
Extremadura	38,4	52,6	4,5			0,2	91
Madrid	53,0	33,4	8,8			0,1	86
Murcia	57,9	31,8	6,2			1,2	90
Navarra	40,0	21,3	4,1	22,4 Na-Bai	4,1 CDN	26,5	61
Rioja, La	48,4	40,1	3,0	6,0 PR		6,0	89
Com. Valenciana	52,2	34,3	8,0	0,9 Bloc		2,2	87

FUENTE : Elaboración propia a partir de datos de los DD.OO. de las CCAA (2007)

Tomados en su conjunto los PANE, obtienen sus mejores resultados en Canarias, Navarra, Aragón y Cantabria (26-30%). En un nivel inferior, Baleares (17-19%). Entre este tipo de partidos, los que obtienen mayor nivel de apoyos en su respectiva CA son: el Partido Regionalista de Cantabria (28,4%) que ha experimentado un fuerte avance en estas elecciones; la coalición Nafarroa-Bai (22,4%) en Navarra que se sitúa como segunda fuerza en sus primeras elecciones autonómicas, y el Partido Aragonés (12%) en Aragón que se mantiene.

En definitiva, un mapa territorial-autonómico diverso en el que los dos grandes partidos de ámbito estatal, PSOE y PP, se reparten el dominio y son casi en exclusiva los que estructuran la representación de los ciudadanos en las instituciones autonómicas, obteniendo más del 83% de los votos en 8 de las 13 CCAA (Tabla 6). El sistema de partidos así configurado estructura la canalización de demandas y apoyos desde la sociedad en casi todas las CCAA que celebraron elecciones en 2007. En algunas de ellas sin embargo (Canarias, Navarra, Aragón, Cantabria), si bien esta estructura es también dominante existen sectores importantes de electores, especialmente en las elecciones autonómicas, que se sienten mejor representados por PANE al entender que estos partidos otorgan especificidad territorial al desarrollo de políticas en la CA, a las relaciones entre

las CCAA y el nivel central del Estado, así como a la competición política multinivel. En todo caso debe señalarse que se mantiene la lenta pero constante tendencia a la concentración de los apoyos electorales en los dos grandes partidos. Es un fenómeno general como tendencia si bien no todas las CCAA experimentan variaciones en este sentido en cada elección. En las elecciones de 2007 Castilla La Mancha, Madrid y Murcia no presentan variación, mientras en Cantabria el auge del PRC reduce el nivel de concentración.

Continuidad y cambio en la arena autonómica

—Aspectos generales

Tal como hemos indicado, los resultados de las elecciones autonómicas de 2007 presentan algunas variaciones de interés respecto a las de 2003, aunque en el marco de una estabilidad general por lo que respecta a la distribución territorial de los apoyos electorales.⁶

El Partido Popular presenta una mejora en sus niveles de apoyo en unas CCAA mientras retrocede en otras, y queda estable en un tercer grupo (Tabla 6). Sus mejores avances los obtiene en Castilla-La Mancha, Madrid y la Comunidad Valenciana, paralelamente a retrocesos del PSOE; situándose también Murcia en esta tendencia aunque con más suavidad. En el polo opuesto, el PP presenta un fuerte retroceso en Canarias.

En el resto de CCAA, las variaciones del PP son muy suaves. Así en Aragón, Asturias, Baleares, Castilla y León, Extremadura, Navarra y La Rioja, sus avances relativos se sitúan en 0 y 2 puntos, paralelamente también a suaves mejoras del PSOE, que son algo mayores en Aragón y Baleares. Finalmente, en Cantabria, el PP experimenta un ligero descenso, acompañado también de un más pronunciado descenso socialista, en beneficio del PRC.

El Partido Socialista, consigue sus avances más destacados en Canarias (+9), así como en Aragón y Baleares (avanza 3-4 puntos). (Tabla 6).

Por el contrario, sus retrocesos más importantes los experimenta en Castilla-La Mancha y Madrid, donde pierde casi 6 puntos, así como en menor medida en la Comunidad Valenciana y Murcia (-2), coincidiendo en todos estos casos con avances del PP. También retrocede en Cataluña y en Cantabria, pese a formar parte del gobierno de coalición, paralelamente a un retroceso también del PP y el avance de la abstención y de CiU en Cataluña y del PRC en Cantabria. Finalmente, en Asturias, Extremadura, Castilla y León, Navarra y La Rioja sus avances son modestos y se acompañan también de ligeros avances del PP.

Las variaciones de Izquierda Unida presentan escasa dimensión, en buena parte debido a que sus niveles de apoyo son mucho más bajos que los de los 2 grandes

6. Como criterio general utilizamos los porcentajes sobre votantes, que deben interpretarse en términos de correlación de fuerzas pues no toman en cuenta la abstención. En caso necesario acompañamos comentario referido a porcentajes sobre censados, que se interpreta en términos de implantación real.

TABLA 6
ELECCIONES AUTONÓMICAS: VARIACIONES
ENTRE RESULTADOS DE 2007 Y 2003 (% s/votantes)

A07-A03	PP	PSOE	IU	PANE	PANE	PANE	Total PANE
Aragón	0,3	3,2	1,0	0,8 PAR	-5,5 ChA		-4,9
Asturias	2,3	1,5	-1,4	-1,1 URAS			-1,9
Baleares	1,3	4,0	-4,8	-0,7 UM	1,0 Bloc		-0,5
Canarias	-6,7	9,0	-0,6	-8,7 CC	2,0		-6,7
Cantabria	-1,0	-5,4	-3,7	9,3 PRC			9,4
Castilla-León	0,7	1,0	-0,4				-1,2
Cast.-La Mancha	5,7	-5,9	0,4				-0,1
Extremadura	0,0	1,4	-1,7				-1,6
Madrid	4,8	-5,4	0,4				0,0
Murcia	1,7	-2,0	0,6				1,2
Navarra	1,3	1,6	-4,1	-6,95 PNV	15,2Na-Bai	-3,1CDN	5,2
Rioja, La	0,2	2,2	0,3	-0,8 PR			-0,8
Valencia	5,3	-1,5	1,7	-2,0 UV	-4,7 BNV		-5,8
13 CCAA	2,5	-1,0	0,1				-1,5

partidos. En este sentido, sus avances o retrocesos se mueven entre +2 y -2 puntos tanto en la correlación de fuerzas como en la implantación real. Logra un ligero avance en Aragón y Valencia (Tabla 6) y su retroceso más importante lo presenta en Navarra (-4) en el marco de la polarización del voto de oposición hacia Nafarroa-Bai, así como en Cantabria. (-3,7). En Baleares su retroceso es «nominal» al desaparecer como candidatura al integrarse en la coalición nacionalista de izquierdas.

Por su parte, la evolución del voto a los PANE presenta un balance negativo como conjunto a nivel general de España, aunque según las CCAA y cada partido individual el balance es diverso (Tabla 6). Con respecto a las elecciones autonómicas de 2003 estos partidos han visto disminuir notablemente el porcentaje de votos en Aragón (retroceso de la Chunta y mantenimiento del PAR), en Canarias (retroceso de CC) y en la Comunidad Valenciana (retroceso de UV y del Bloc), así como más ligeramente en Asturias (retroceso de URAS-PAS).

Por el contrario, aumenta sensiblemente su apoyo en Navarra (Nafarroa-Bai experimenta un avance importante en relación a los resultados de PNV-EA y Aralar en las anteriores elecciones, mientras CDN retrocede ante la polarización) así como en Cantabria (fuerte avance del PRC).

La dimensión de «segundo orden»

En relación a las elecciones generales de 2004, los dos grandes partidos de ámbito estatal, PSOE y PP, pierden votos en el marco del notable incremento de la abstención ya analizado en el capítulo anterior. En cambio tanto IU como la mayoría de los PANE aumentan el número de sus apoyos. En conjunto el PP pierde 1 millón de votos y el PSOE 2,3 millones en relación a las generales de 2004. En cambio IU gana 100.000 votos y los PANE en su conjunto ganan 560.000.

Estas pautas de evolución son prácticamente generales en todas las CCAA aunque existen excepciones. Así en un marco de retroceso general de los dos grandes partidos, el PP aumenta su número de votos en Madrid, Valencia y Navarra, mientras el PSOE lo hace en Castilla-La Mancha. Por su parte IU incrementa su número de apoyos en Madrid, Valencia, Aragón, Extremadura y Murcia.⁷

En términos de correlación de fuerzas, la evolución por CCAA presenta rasgos similares. El PSOE retrocede en 10 CCAA y mantiene su nivel en Canarias, mientras avanza ligeramente en Extremadura y más claramente en Castilla-La Mancha, aunque en menor grado que en anteriores de elecciones. Los retrocesos más importantes (entre 7-16 puntos) los presenta en Cantabria, Navarra, Madrid, Valencia y Baleares.

La evolución del PP presenta signo e intensidad diversos, según las CCAA. Presenta importantes retrocesos en Canarias y Cantabria (-10) siendo también importantes en Aragón, Castilla-La Mancha y Extremadura (pierde 4-5 puntos). En cambio, refuerza sensiblemente su posición en Madrid, Valencia y, algo menos, en Navarra. En el resto de CCAA presenta gran estabilidad con variaciones, en un sentido u otro, inferiores a 2 puntos. (Tabla 7).

El avance global de los PANE responde a la lógica de relación entre elecciones generales y autonómicas, aunque individualmente considerados existe alguna diversidad. El único retroceso significativo es de la Chunta en Aragón. Los avances más importante corresponde al PRC en Cantabria ya al PR en LA Rioja, pero no compitieron en las generales. De entre los que compitieron el PAR y Nafarroa Bai son lo que presentan avances más notables.

Por su parte el análisis de datos individuales muestra que el incremento de la abstención afecta a electores de todos los partidos pero especialmente a PSOE y PP. Así, la desmovilización supone el principal flujo de pérdidas de ambos partidos en todas las CCAA, configurándose como los máximos aportadores de electores a la abstención (en términos absolutos y relativos). De todas maneras, resulta más afectado el partido en el gobierno central, el PSOE, que en prácticamente todas las CCAA presenta pérdidas hacia la abstención superiores a las del PP.

El retroceso del PSOE respecto a las generales de 2004 se fundamenta también en la pérdida de votantes que en estas elecciones autonómicas han preferido dar su voto a otras opciones. Los principales beneficiarios son los PANE, especialmente el PRC en Cantabria seguida Nafarroa-Bai.

7. Debe tenerse en cuenta que en las autonómicas de 2007 en Baleares IU está integrada en una candidatura conjunta con otros grupos de izquierdas.

TABLA 7
 VARIACIONES ENTRE LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS DE 2007
 Y LAS GENERALES DE 2004 (% s/votantes)

A07-G04	PP	PSOE	IU	PANE	PANE	PANE
Aragón	-5,4	-0,2	1,3	7,3 PAR	-3,9 ChA	
Asturias	-2,4	-1,4	1,2	2,2 URAS		
Baleares	0,2	-6,9	-8,5	4,5 UM	8,9 BpM	
Canarias	-11,3	0,1	-1,2	-0,2 CC	6,9 div. PANE	
Cantabria	-10,4	-16,2	-3,3	28,4 PRC		
Castilla y León	-1,2	-4,1	0,2			
Castilla-La Mancha	-4,9	5,5	0,1			
Extremadura	-3,6	1,8	1,0			
Madrid	8,3	-10,5	2,4			
Murcia	0,8	-3,0	2,0			
Navarra	4,1	-10,7	-1,5	5,2 NaB	2,6 CDN	
La Rioja	-1,1	-3,5	0,3	6,0 PR		
Com. Valenciana	5,7	-7,9	3,3	0,9 UV		
					<i>Total PANE</i>	
CCAA-143	0,9	-5,2	1,0			3,5

Por su parte los principales destinos de las pérdidas del PP son el PAR en Aragón, CC en Canarias, el PRC en Cantabria y, en menor grado, el PR en La Rioja.

Debe señalarse igualmente la existencia de un espacio de volatilidad entre PSOE y PP, de trasvase directo de votantes entre ambos partidos. Estos flujos han sido favorables al PP en unas CCAA (Madrid, Valencia, Murcia y, en menor medida, Navarra) mientras en otras CCAA (Castilla-La Mancha y Extremadura) se han producido trasvases significativos del PP al PSOE, siguiendo una pauta ya tradicional.

Por su parte, los intercambios de electorado de IU se dan principalmente con el PSOE. Así electores socialistas en 2004 han dado ahora su voto a IU en Aragón, Asturias, Comunidad Valenciana y Madrid. En general estas transferencias son pequeñas en términos absolutos, pero dada la diferencia cuantitativa entre los electorados del PSOE y de IU, representan un porcentaje de pérdidas reducido para el PSOE y en cambio un porcentaje mucho más importante en el electorado de IU. Por otra parte IU ha venido mostrando un espacio de volatilidad con PANE de izquierdas (Chunta, Nafarroa-Bai, BNG).

El nivel institucional

Las asambleas autonómicas

En el conjunto de los 13 parlamentos autonómicos se eligen ahora 1.206 diputados, 20 más que en 2003 como consecuencia del incremento de escaños en los parlamentos de la Comunidad Valenciana (10), Madrid (9) y Castilla y León (1). En el resto la cifra de parlamentarios se mantiene sin cambios.

En el conjunto de las 13 CCAA el PP es el que obtiene un mayor número de escaños autonómicos (388) seguido del PSOE (327). Por su parte IU logra 26 representantes y en conjunto los PANE suman 71 escaños, correspondientes a un total de 12 partidos o coaliciones. Tanto PP como PSOE tienen representación en todos los parlamentos autonómicos, mientras IU sólo está presente en 6 y existen PANE representados en los Parlamentos de 7 de CCAA. Esta distribución presenta diferencias importantes con la que se produce en las CCAA del «151» donde los escaños están repartidos de manera bastante equilibrada entre PSOE, que en estas CCAA es el partido con mayor número de diputados autonómicos, los PANE y el PP que es desplazado al tercer lugar. Debe señalarse que si bien en las CCAA del «143» los PANE sólo alcanzan el 8,7% de los escaños, en las CCAA del «151» representan el 32,7%, por delante del PP, y sobre la base de su importante representación en el País Vasco y Cataluña aun siendo muy secundaria en Andalucía. (Tabla 8).

Los dos grandes partidos de ámbito estatal detentan casi en exclusiva la representación en los Parlamento de las 13 CCAA del 143: globalmente PP y PSOE obtienen conjuntamente el 88% de los escaños en estas CCAA. Esta exclusividad es aún mayor en 8 de ellas, donde PP y PSOE obtienen más del 90% de los diputados, mientras en Navarra (68%), Canarias (68%), Cantabria (69%), Aragón (79%) y Baleares (84%) el dominio de los dos grandes partidos es algo menor. En definitiva PP y PSOE articulan casi en exclusiva la dinámica institucional en estas 13 CCAA.

En 6 de los parlamentos de las 13 CCAA de celebración electoral conjunta existe mayoría absoluta de un partido, detentándola el PP en Castilla y León, Murcia, La Rioja y Comunidad Valenciana, mientras el PSOE la tiene en Castilla-La Mancha y Extremadura. En las demás la aritmética parlamentaria hará obligatorio algún tipo de acuerdo para gobernar.

Con respecto a la situación de 2003 no se producen grandes cambios en la composición de las 13 asambleas autonómicas.

Globalmente la concentración PP-PSOE ha continuado creciendo y ha pasado del 86% en 2003 al 88% en 2007. Este incremento se ha repartido de forma muy equilibrada entre ambos partidos si bien ligeramente favorable al PP que obtiene 18 escaños más, mientras el PSOE gana 15. Este incremento de la concentración se basa en las variaciones en Aragón, Baleares, Canarias y Extremadura, compensando el retroceso que se produce en Cantabria con el avance del PRC. En las demás CCAA no hay variación significativa de la concentración.

A nivel de CCAA la evolución presenta cierta diversidad. El PP logra 1 diputado más en Aragón, Asturias, Extremadura y Murcia, 3 más en Castilla-La Man-

TABLA 8

DISTRIBUCIÓN DE ESCAÑOS EN LOS PARLAMENTOS AUTONÓMICOS
TRAS LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS DE 2007

AUT 2003	PP	PSOE	IU	PANE	PANE	PANE	PANE	TOTAL
Aragón	23	30	1	9 (PAR)	4(ChA)			67
Asturias	20	21	4					45
Baleares	28	22	-	3 (UM)	4(PSM)	1 Bloc	1(AIPF)	59
Canarias	15	26		19 (CC)				60
Cantabria	17	10		12 (PRC)				39
Castilla y León	48	33		2 (UPL)				83
Cast.-La Mancha	21	26						47
Extremadura	27	38						65
Madrid	67	42	11					120
Murcia	29	15	1					45
Navarra	22	12	2	2 (CDN)		12 Na-Bai		50
La Rioja	17	14		2 (PR)				33
Com.Valenciana	54	38	7					99
<i>TOTAL 13 CCAA</i>	<i>388</i>	<i>327</i>	<i>26</i>		<i>(Total PANE: 71)</i>			<i>812</i>
Andalucía (00)	37	61	6	5(PA)				109
Cataluña (03)	14	37	12	48(CiU)	21(ERC)	3 (C's)		135
Galicia (01)	37	25		13(BNG)				75
P. Vasco (01)	15	18	3	29 (PNV-EA)	9(PCTV)	1(Aralar)		75
<i>Total 4 CCAA</i>	<i>103</i>	<i>141</i>	<i>21</i>		<i>(Total PANE: 129)</i>			<i>394</i>
<i>ESPAÑA</i>	<i>491</i>	<i>468</i>	<i>47</i>		<i>Total PANE: 200</i>			<i>1.206</i>

FUENTE: Elaboración propia sobre datos de los DD.OO. de las CCAA

cha, 6 en C.Valenciana y 10 en la C. de Madrid. En cambio pierde un escaño en Baleares, Cantabria y Navarra, y dos en Canarias. Mantiene el mismo número de diputados en Castilla y León y La Rioja.

El PSOE gana un escaño en Castilla y León y Navarra, 3 en Aragón y la C. Valenciana, 7 en Baleares y 9 en Canarias., mientras pierde un escaño en Asturias y Murcia, y 3 en Cantabria, Castilla-La Mancha y Madrid. Se mantiene en La Rioja.

Por su parte, IU pierde 3 escaños en Extremadura, donde desaparece del Parlamento y 2 en Navarra, mientras gana 2 en Madrid y 1 en Valencia en el marco de la ampliación de escaños en estas CCAA.

Por lo que se refiere a los PANE, su representación conjunta en las 13 CCAA desciende en 9 escaños. Las pérdidas más importantes las experimentan la Chunta Aragonesista con 5 escaños menos y Coalición Canaria que pierde 4, así como el FNC-PIL también en Canarias que pierde 3 y la CDN en Navarra que pierde 2. En sentido contrario, el Partido Regionalista de Cantabria gana 4 escaños, mientras la aparición de la coalición Nafarroa-Bai logra obtener 3 escaños más de los que detentaban sus integrantes anteriormente. En los demás casos la característica es la estabilidad.

Cuantitativamente las mayores variaciones se producen en Canarias, Madrid, Valencia y Castilla-La Mancha pero no tendrán influencia en la configuración de mayorías pues en 3 de ellas continua existiendo mayoría absoluta de un partido mientras en Canarias se mantiene la necesidad de acuerdo de gobierno aunque cambia el partido con más escaños en la cámara.

Los gobiernos

La estabilidad en la configuración de los parlamentos autonómicos se acompaña de una estabilidad en los gobiernos configurados a partir de aquellos. En todo caso las variaciones en la representación habrán significado algunos reajustes en las correlaciones de fuerzas parlamentarias, pero tan sólo en Baleares han significado un cambio de partido en el gobierno.

Así, se mantiene el gobierno monocolor del PP con mayoría absoluta del PP en Murcia, Comunidad Valenciana, Madrid, Castilla y León y La Rioja, mientras el PSOE continua gobernando sobre idéntica base en Castilla-La Mancha y Extremadura.

El cambio más importante se produce en Baleares donde UM que en la legislatura anterior se había coaligado con el PP posibilita el cambio de gobierno al decantarse ahora por entrar en coalición con el PSOE. Por otra parte se mantienen los gobiernos de coalición del PSOE con PRC en Cantabria y con el PAR en Aragón, mientras en Canarias se vuelve a intentar la fórmula de coalición entre CC y el PP. Finalmente hay gobierno de minoría en Asturias y Navarra. En Asturias ante la dificultad de renovar el pacto PSOE-IU el PSOE gobierna como mayor minoría. Por su parte en Navarra gobierna UPN en minoría, si bien es posible una mayoría alternativa. El PSOE que había quedado como tercera fuerza en votos aún obteniendo igual número de diputados que Nafarroa-Bai se decantó finalmente a instancias de la dirección central por no impulsar un gobierno de cambio con los nacionalistas, posibilitando un gobierno en minoría de UPN que ante la pérdida de un diputado y dos por CDN no puede formar un gobierno de mayoría. En definitiva los gobiernos surgidos de las elecciones de 2007 tienen una buena base de estabilidad. Las únicas posibilidades de mayorías alternativas se dan en Baleares y en Navarra.

TABLA 9

GOBIERNOS AUTONÓMICOS 1983-2007: PARTIDOS, MAYORÍAS Y COALICIONES

	A: Mayoría Absoluta	m: Gobierno en minoría	+ ... Gobierno de coalición	(+: Apoyo parlamentario)			
	1983	1987	1991	1995	1999	2003	2007
Extremadura	PSOE-A	PSOE-A	PSOE-A	PSOE-m	PSOE-A	PSOE-A	PSOE-A
Andalucía	PSOE-A	PSOE-A	PSOE-A	PSOE-m	PSOE-m	PSOE-m	PSOE-A
Castilla-La Mancha	PSOE-A	PSOE-A	PSOE-A	PSOE-A	PSOE-A	PSOE-A	PSOE-A
Asturias	PSOE-A	PSOE-m	PSOE-m	PP-m	PSOE-A	PSOE+IU	PSOE - m
Murcia	PSOE-A	PSOE-A	PSOE-A	PP-A	PP-A	PP-A	PP-A
Valencia	PSOE-A	PSOE-m	PSOE-A	PP+UV	PP-A	PP-A	PP-A
Madrid	PSOE-A	PSOE-m	PSOE-m	PP-A	PP-A	PP-A	PP-A
La Rioja	PSOE-A	AP-m PSOE-m	PSOE-m	PP-A	PP-A	PP-A	PP-A
Castilla y León	PSOE-m	AP-m	PP-A	PP-A	PP-A	PP-A	PP-A
Galicia	AP-m	CP-m PSOE+CG+PNG	PP-A	PP-A	PP-A	PP-A	PSOE+BNG
Baleares	AP-m	AP+UM	PP+UM-A	PP-A	PSOE+PSM+ UM+EU/V	PP-A	PSOE+Bloc+UM
Cantabria	AP-A AP-m	AP-A PSOE+PP+ PRC+CDS	UPCA-m	PP+PRC	PP+PRC	PRC+PSOE	PRC+PSOE
Navarra	PSOE-m	PSOE-m	UPN-m	CDN+PSOE +EA	UPN-m	UPN+CDN	UPN-m
Aragón	PSOE-m	PAR-m	PAR+PP PSOE-m	PP+PAR	PSOE+PAR	PSOE+PAR	PSOE +PAR
Canarias	PSOE-m	CDS+AIC+AP	AIC+PSOE CDS+AIC	CC+PP CC	CC+PP CC	CC+PP	CC+PP
Cataluña (1980: CiU-m)	CiU-MA	CiU-MA	CiU-MA	CiU-m	CiU-m (+ PP)	PSC+ERC +IC	PSC+ERC+IC
País.Vasco (1980: PNV-m)	PNV-m	PNV+PSOE	PNV+EA+EE PNV+PSE+EE PNV+PSE	PNV+PSE+EA	PNV+EA (+EH)	PNV/EA+IU	PNV/EA+IU

RESULTADOS

ARAGÓN Elecciones Autonómicas 2007

RESULTADOS POR COMUNIDAD AUTÓNOMA

Electores	1.017.085		
Participación	676.491	66,5%	
	votos	% s/voto	Diputados
PP	208.642	30,8	23
PSOE	276.415	40,9	30
IU	27.440	4,1	1
PAR	81.135	12	9
ChA	54.752	8,1	4
Verdes	4.417	0,6	
Otros	3.040	0,5	
Nulos	4.655	0,7	
Blancos	14.890	2,2	

RESULTADOS POR PROVINCIA

	Huesca	Teruel	Zaragoza	ARAGÓN
Electores	176.323	114.771	725.991	1.017.085
Participación	123.021	84.623	468.847	676.491
% s/voto				
PP	29,0	30,8	31,3	30,8
PSOE	44,0	35,8	40,9	40,9
IU	3,1	4,9	4,1	4,1
PAR	12,6	19,0	10,6	12,0
ChA	7,4	5,9	8,7	8,1

DISTRIBUCIÓN DE ESCAÑOS

	PP	PSOE	IU	PAR	ChA
Huesca	6	9	0	2	1
Teruel	5	6	0	3	0
Zaragoza	12	15	1	4	3
ARAGÓN	23	30	1	9	4

Verdes:	S.O.S. Naturaleza - Los Verdes - Grupo Verde
Diversos Derecha:	Partido Familia y Vida, Democracia Nacional.
Diversos Izquierda:	Izquierda Republicana, Partido Comunista de los Pueblos de España
Otros:	P. Humanista, P. Ciudadanos Unidos de Aragón

FUENTE: B.O.A. núm. 72. 18 de junio de 2007, pp. 9.945-9.950

ASTURIAS

Elecciones Autonómicas 2007

RESULTADOS POR COMUNIDAD AUTÓNOMA			
Electores	981.802		
Participación	604.682	61,6%	
	votos	% s/voto	Diputados
PSOE	252.201	41,7	21
PP	248.907	41,2	20
IU	58.114	9,6	4
CDS			
URAS-PAS	13.314	2,2	
Unida	4.119	0,7	
PANE diversos	3.552	0,6	
Diversos derecha	884	0,1	
Diversos izquierda	3.708	0,6	
Verdes		0	
Otros	851	0,1	
Nulos	4.844	0,8	
Blancos	14.458	2,4	

DISTRIBUCIÓN DE ESCAÑOS			
	PSOE	PP	IU
ASTURIAS	21	20	4
PANE diversos:	Concejo Astur, Andecha Astur		
Diversos derecha:	Democracia Nacional		
Diversos izquierda:	Izquierda Republicana, Partido comunista de los pueblos de España		
Verdes:	Los Verdes de Asturias		
Otros:	Partido Humanista		

FUENTE: BOPA, 138, 14 de junio de 2007, pp. 11.702-3

CANARIAS

Elecciones Autonómicas 2007

RESULTADOS POR COMUNIDAD AUTÓNOMA			
Electores	1.535.703		
Participación	940.852	61,3	
	votos	% s/votantes	Diputados
PP	224.883	23,9	15
PSOE	322.833	34,3	26
IU	6.558	0,7	
Coalición Canaria (en coalición con Partido Nacionalista Canario y Agrupación Herreña Independiente)	225.878	24	19 (17 + 2)
Nueva Canarias	50.749	5,4	
Centro Canario	36.975	4	
PANE diversos	25.354	2,7	
Verdes	170.793	1,9	
Otros	13.051	1,4	
Nulos	5.392	0,6	
Blancos	13.237	1,4	

DISTRIBUCIÓN DE ESCAÑOS

	PP	PSOE	CC
Canarias	15	26	19
PANE diversos:	Iniciativa Ciudadana por Fuerteventura, Partido de Gran Canaria, Alternativa Maga Nacionalista, Compromiso por Gran Canaria, Isla Alternativa, Coalición Pil-CCN, Partido Nacionalista Canario (en solitario en El Hierro), Alternativa Nacionalista Canaria, Movimiento Por la Unidad del Pueblo Canario. Compromiso por Tenerife, Movimiento por la unidad del pueblo Canario.		
Otros:	TAGOROR, MPUP, Partido Humanista, APC-AC25M, Unidad del Pueblo, Unión Ciudadana, Alternativa popular canaria.		

FUENTE: BOC, 139, 12 de julio de 2007

CANTABRIA

Elecciones Autonómicas 2007

RESULTADOS POR COMUNIDAD AUTÓNOMA

	votos	% s/ votantes	Diputados
Electores	485.624		
Participación	349.520	72%	
PP	143.610	41,1	17
PSOE	84.982	24,3	10
PAR	99.159	28,4	12
PANE diversos	7.773	2,2	
Otros	2.930	0,8	
Nulos	3.276	0,9	
Blancos	5.923	1,7	

DISTRIBUCIÓN DE ESCAÑOS

	PP	PSOE	PAR
Cantabria	17	10	12
PANE diversos:	Concejo. Convocatoria por Cantabria		
Otros:	Partido Humanista, Alternativa Motor y Deportes, La Unión, Partido Antitaurino contra el maltrato animal.		

FUENTE: BOC 112 del 11 de junio de 07, pág. 8.255

CASTILLA Y LEÓN

Elecciones Autonómicas 2007

RESULTADOS POR COMUNIDAD AUTÓNOMA

Electores	2.171.192		
Participación	1.535.096	70,7%	
	votos	% s/voto	Diputados
PP	748.746	48,8	48
PSOE	574.596	37,4	33
IU	46.878	3,1	
UPL	41.519	2,7	1
PANE diversos	50.871	3,3	
Diversos derecha	3.518	0,2	
Diversos izquierdas	4.062	0,3	
Verdes	11.043	0,7	
Otros	11.358	0,8	
Nulos	12.305	0,8	
Blancos	30.200	2,0	

RESULTADOS POR PROVINCIA

	Ávila	Burgos	León	Palencia	Salamanca	Segovia	Soria	Valladolid	Zamora	CAST. y LEÓN
Electores	144.072	302.218	448.111	150.701	311.162	124.390	77.616	432.832	180.090	2.171.192
Participación	75,4	68,1	68,5	73,0	69,4	76,0	70,0	71,9	71,1	70,7
% s/votantes										
PP	58,3	51,2	39,3	48,8	52,6	52,4	49,8	48,5	50,7	48,8
PSOE	32,0	35,0	39,4	39,9	37,3	37,1	36,3	38,7	37,0	37,4
IU	3,9	3,3	2,1	2,5	2,2	3,1	1,7	4,7	2,6	3,1
UPL	0,0	0,0	13,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,6	2,7
PANE diversos	2,6	5,0	2,6	4,4	4,2	2,3	7,4	1,0	5,3	3,3

DISTRIBUCIÓN DE ESCAÑOS

	PP	PSOE	UPL
Ávila	5	2	
Burgos	7	4	
León	6	6	2
Palencia	4	3	
Salamanca	7	4	
Segovia	4	2	
Soria	3	2	
Valladolid	8	7	
Zamora	4	3	
CAST. Y LEÓN	48	33	2

PANE diversos:

Partido Regionalista del País Leonés, Partido Regionalista de El Bierzo, Partido de El Bierzo-ACAL, Partido Autonomista Leonés, Unidad Leonesista, Iniciativa por el desarrollo de Soria, Unidad Regionalista de Castilla y León, Candidatura Independiente (El Partido de Castilla y León), Unión del Pueblo salmantino, Alternativa Segoviana Independiente, Tierra Comunera-Alternativa por Castilla y León, Ciudadanos de Burgos, Agrupación de Electores Independientes-Zamoranos-Unión del pueblo zamorano

FUENTE: B.O.C. y L. núm. 147, 30 de julio de 2007,
pp. 15.726-28

CASTILLA Y LEÓN

Elecciones Autonómicas 2003 (*)

RESULTADOS POR COMUNIDAD AUTÓNOMA			
Electores	2.177.222		
Participación	1.581.731	72,6%	
	votos	% s/votantes	Diputados
PP	760.510	48,1	48
PSOE	576.769	36,5	32
IU	54.075	3,4	
UPL	60.331	3,8	2
PANE diversos	60.482	3,8	
Diversos derecha	2.471	0,2	
Diversos izquierda	2.383	0,2	
Verdes	9.420	0,6	
Otros	5.706	0,4	
Nulos	13.557	0,9	
Blancos	36.027	2,3	

RESULTADOS POR PROVINCIA										
	Ávila	Burgos	León	Palencia	Salamanca	Segovia	Soria	Valladolid	Zamora	CAST. y LEÓN
Electores	144.030	303.383	449.398	152.964	311.270	124.457	78.329	430.530	182.861	2.177.222
Participación	77,4	71,6	70,8	75,0	70,8	76,2	71,5	73,5	72,4	72,6
% s/voto										
PP	58,8	52,7	38,7	48,1	51,3	50,2	52,7	46,0	50,3	48,1
PSOE	31,8	33,2	35,8	41,1	36,5	36,0	36,2	39,6	36,1	36,5
IU	4,0	4,1	3,1	3,2	2,0	3,8	2,1	4,7	2,5	3,4
UPL	0,0	0,0	17,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,0	3,8
PANE diversos	1,5	4,8	1,8	2,3	5,4	2,8	4,2	5,5	4,3	3,8

(*) Corrección de errores en relación a las cifras publicados en el *Informe Comunidades Autónomas 2003* que no incorporaban los datos del Censo de Residentes Ausentes.

DISTRIBUCIÓN DE ESCAÑOS

	PP	PSOE	UPL
Ávila	5	2	
Burgos	7	4	
León	6	6	2
Palencia	4	3	
Salamanca	7	4	
Segovia	4	2	
Soria	3	2	
Valladolid	8	6	
Zamora	4	3	
CASTILLA Y LEÓN	48	32	2

PANE diversos: Partido del Bierzo, Partido Regionalista del País Leonés, Unidad Regionalista de Castilla y León, Partido Nacionalista de Castilla y León, Unión del Pueblo Zamorano, Zamora Unida, Izquierda Castellana, Ciudadanos Independientes Unidos Leoneses, Unión del Pueblo Salmantino, Candidatura Independiente, Partido Regionalista del Bierzo, Iniciativa por el Desarrollo de Soria, Alternativa Segoviana

Diversos derecha: Falange Española, Partido Demócrata Español, Falange Auténtica, Falange Española Independiente-Falange2000

Verdes: Los Verdes-Foro de Izquierdas, Los Verdes - Grupo Verde, Los Verdes-CIVES

Otros: Partido Humanista.

FUENTE: B.O.C. y L. núm. 131, 9 de julio de 2003, pp. 9.741-43

CASTILLA-LA MANCHA

Elecciones Autonómicas 2007

RESULTADOS POR COMUNIDAD AUTÓNOMA

	votos	% s/votantes	Diputados
Electores	1.506.504		
Participación	1.110.885	73,6%	
PP	467.319	42,1	21
PSOE	572.849	51,6	26
IU	37.753	3,4	
PANE diversos	4.967		
Diversos derecha	1.071	0,4	
Diversos izquierda	410	0,1	
Verdes	3.542	0,3	
Otros	572	0,1	
Nulos	8.322	0,7	
Blancos	14.080	1,3	

RESULTADOS POR PROVINCIA

	Albacete	Ciudad Real	Cuenca	Guadalajara	Toledo
Electores	302.321	396.273	165.028	166.558	476.324
Participación	216.766	283.442	131.157	116.740	362.780
% Participación	71,7	71,5	79,5	70,1	76,2
% s/voto					
PP	40,5	39,0	44,3	46,2	43,3
PSOE	52,3	55,3	50,4	45,5	50,6
IU	3,9	2,9	2,7	4,5	3,4
PANE diversos	0,1	0,6	0,4	1,0	0,4
Diversos derecha	0,0	0,2	0,0	0,4	0,0
Diversos izquierda	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Verdes	0,8	0,0	0,0	0,0	0,5
Otros	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1
Nulos	0,7	0,7	0,9	0,8	0,7
Blancos	1,4	1,3	1,2	1,7	1,0

DISTRIBUCIÓN DE ESCAÑOS

	PSOE	PP
Albacete	6	4
Ciudad Real	7	4
Cuenca	4	4
Guadalajara	3	4
Toledo	6	5
PANE diversos:	Tierra Comunera, Unidad Castellana, Partido Regionalista de Guadalajara, Unidad Regional independiente.	
Diversos derecha:	La Falange	
Diversos izquierda:	Izquierda Republicana	
Verdes:	Los Verdes de Europa	
Otros:	Partido Humanista	

FUENTE: D.O.C.M núm. 125- Fasc. 1. 14 de junio de 2007,
pp. 15.969-15.970

EXTREMADURA

Elecciones Autonómicas 2007

RESULTADOS POR COMUNIDAD AUTÓNOMA

Electores	893.547		
Participación	669.752	74,9%	
	votos	% s/votantes	Diputados
PSOE	352.342	52,6	38
PP	257.392	38,4	27
IU	30.028	4,5	
CDS	445	0,1	
PANE diversos	1.520	0,2	
Diversos izquierda	903	0,1	
Verdes	4.082	0,6	
Otros	10.216	1,5	
Nulos	4.898	0,7	
Blancos	7.926	1,2	

RESULTADOS POR PROVINCIA

	Badajoz	Cáceres
Electores	544.753	348.794
Participación	406.068 (74,5%)	263.684 (75,6%)
% s/voto		
PSOE	53,4	51,3
PP	37,5	39,9
IU	4,9	3,8
CDS	0,1	0,0
PANE diversos	0,0	0,6
Diversos izquierda	0,2	0,0
Verdes	0,6	0,7
Otros	1,4	1,7
Nulos	0,7	0,8
Blancos	1,2	1,2

DISTRIBUCIÓN DE ESCAÑOS

	PSOE	PP
Badajoz	14	21
Cáceres	13	17
Extremadura	27	38
PANE Diversos:	Unión del Pueblo Extremeño	
Diversos Izquierda:	Partido Comunista de los Pueblos de España	
Verdes:	Los Verdes de Europa. Los Verdes de Extremadura	
Otros:	Partido Humanista, Independientes por Extremadura, Ciudadanos en Blanco, Iniciativa Habitable, Independientes por Extremadura.	

FUENTE: DOE núm. 65 del 7 de junio de 2007, págs. 10.267 y 10.268

ISLAS BALEARES

Elecciones Autonómicas 2007

RESULTADOS POR COMUNIDAD AUTÓNOMA			
Electores	699.916		
Participación	420.941	60,14%	
	votos	% s/votantes	Diputados
PP	192.577	45,7	28
PSIB-PSOE			
PSOE-Eivissa Pel Canvi			
PSOE- Gent de Formentera (sin representación parlamentaria)	136.017	32,3	16 + 6
Unió Mallorquina	28.178	6,7	3
Bloc per Mallorca (incluye PSM, Entesa Nacionalista, Alternativa EU-EV y Esquerra Republicana)	37.572	8,9	4
Coalición PSMenorca-Entesa Nacionalista-Els verds de Menorca	3.292	0,78	1
PANE diversos	3.585	0,85	
Verdes	876	0,2	
Otros	7.724	1,8	
Nulos	2.497	0,6	
Blancos	8.613	2,0	

DISTRIBUCIÓN DE ESCAÑOS

	PP	PSOE	Unió Mallorquina	Bloc per Mallorca	Coalició PSMenorca-EM-EVMenorca
ISLAS BALEARES	28	22	3	4	1
PANE diversos:	Esquerra de Menoríia-Esquerra Unida. Partit Balear. Unió dels Pobles Balears.				
Verdes:	Partit Illenc de ses Illes Balears				
Diversos izquierda	Grup Verd Europeu				
Otros:	Unión Cívica, Coalició treballadors per la democràcia., Clau de Mallorca, Democràcia Pitiusa, Unió centristes de Menoríia, Ciudadanos en Blanco, Agrupación Social Independientes, Agrupació independent popular de Formentera				

FUENTE: B.O.I.P. núm. 85. 7 de junio de 2007, pp. 14-17

LA RIOJA

Elecciones Autonómicas 2007

RESULTADOS COMUNIDAD AUTÓNOMA			
Electores	237.753		
Participación	174.257	73,3%	
	votos	%s/votantes	Diputados
PP	84.382	48,42	17
PSOE	69.858	40,09	14
IU	5.292	3,04	
Partido Riojano	10.369	5,95	2
Nulos	1.379	0,79	
Blancos	2.977	1,71	

DISTRIBUCIÓN DE ESCAÑOS			
	PP	PSOE	Partido Riojano
La Rioja	17	14	2

FUENTE: B.O.R. núm. 94. 23 de junio de 2007, pág. 4.472

MADRID

Elecciones Autonómicas 2007

RESULTADOS COMUNIDAD AUTÓNOMA			
Electores	4.458.989		
Participación	3.001.200	67,3%	
	votos	% s/votantes	Diputados
PP	1.592.162	53,1	67
PSOE	1.002.862	33,4	42
IU	264.782	8,8	11
PANE diversos	3.741	0,1	
Diversos derecha	14.355	0,5	
Diversos izquierda	4.231	0,1	
Verdes	33.044	1,1	
Otros	20.904	0,7	
Nulos	13.454	0,4	
Blancos	51.665	1,7	

DISTRIBUCIÓN DE ESCAÑOS			
	PSOE	PP	IU
MADRID	42	67	11
PANE diversos:	Primero Madrid, Madrid es Castilla		
Diversos derecha:	Falange, Falange Española y de las Jons, Alternativa Española, Democracia Nacional		
Diversos izquierda:	Partido Comunista de los pueblos de España		
Otros:	Innovación Democrática, Unión Centrista Liberal, Unión por Leganés, Centro Democrático Español, Partido Humanista, Unidad Ciudadana, Por un mundo más justo, Partido antitaurino contra el maltrato animal		

FUENTE: BOCM núm. 141 del viernes 15 de junio de 2007, pág. 69

MURCIA

Elecciones Autonómicas 2007

RESULTADOS COMUNIDAD AUTÓNOMA			
Electores	945.895		
Participación	650.284	68,8%	
	votos	%s/votantes	Diputados
PP	377.476	58,0	29
PSOE	205.312	31,6	15
IU	40.297	6,2	1
PANE diversos	8.104	1,2	
Diversos derecha	1.728	0,27	
Otros	3.781	0,6	
Nulos	4.951	0,8	
Blancos	8.635	1,3	

DISTRIBUCIÓN DE ESCAÑOS			
	PP	PSOE	IU
MURCIA	29	15	1
PANE diversos:	Coalición Ciudadana Regional		
Diversos derecha:	Falange Española y de las Jons, Democracia Nacional		
Otros:	Organización Nacional de Centristas, Centro Democrático Liberal.		

FUENTE: Gobierno de Murcia (Web)

NAVARRA

Elecciones Autonómicas 2007

RESULTADOS COMUNIDAD AUTÓNOMA			
Electores	471.653		
Participación	348.039	73,80%	
	votos	%s/votantes	Diputados
PP	139.132	40,0	22
PSOE	74.158	21,3	12
IU	14.337	4,1	2
Nafarroa-Bai	77.892	22,4	12
Convergencia de Demócratas de Navarra	14.412	4,1	2
Representación Cannábica Navarra	4.705	1,4	
Nulos	18.096	5,2	
Blancos	4.580	1,3	

DISTRIBUCIÓN DE ESCAÑOS

	PP	PSOE	IU	Na-Bai	CDN
Navarra	22	12	2	12	2

FUENTE: B.O.N. núm. 94. 1 de agosto de 2007

COMUNIDAD VALENCIANA

Elecciones Autonómicas 2007

RESULTADOS COMUNIDAD AUTÓNOMA			
Electores	3.491.365		
Participación	2.448.830	70,14%	
	votos	% s/votantes	Diputados
PP	1.277.458	52,2	54
PSOE	838.987	34,3	38
IU (compromís pel País Valencià)	195.116	8,0	7
Unió Valenciana (en coalició con Los Verdes, Unió...)	22.789	0,9	
PANE diversos	31.576	1,3	
Derecha diversos	10.151	0,4	
Izquierda diversos	14.275	0,6	
Otros	7.754	0,3	
Nulos	16.376	0,7	
Blancos	34.348	1,4	

RESULTADOS POR PROVINCIA				
	Alicante	Castellón	Valencia	C. VALENCIANA
Electores	1.187.034	408.670	1.895.661	3.491.365
Participación	807.721	288.269	1.352.840	2.448.830
% s/voto				
PP	51,4	48,9	53,3	52,2
PSOE	36,3	37,7	32,3	34,3
IU (Compromís pel País Valencià)	6,7	7,7	8,8	8,0
Unió Valenciana (en coalició con Los Verdes, Unió...)	1,1	0,5	0,9	0,9
PANE Diversos	0,7	1,4	1,6	1,3
Otros	0,7	0,0	0,2	0,3
Nulos	0,8	0,8	0,6	0,7
Blancos	1,4	1,6	1,3	1,4

DISTRIBUCIÓN DE ESCAÑOS

	PP	PSOE	IU (Compromís pel País Valencià)
Alicante	19	14	2
Castellón	12	10	2
Valencia	23	14	3
Comunidad Valenciana	54	38	7
PANE diversos:	Units per València, Coalició valenciana, Esquerra Republicana del país Valencià.		
Diversos derecha:	España 2000, Falange Auténtica, FE de las JONS, Democracia Nacional		
Diversos izquierda:	Partit Comunista dels Pobles d'Espanya, Partit Socialdemòcrata		

FUENTE: DOCV, 534, 14 de junio de 2007, pp. 25.845

LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS DE MAYO DE 2007 EN ARAGÓN

*Francesc Pallarés
Jordi Muñoz
Lucía López*

El marco político

Tras dos legislaturas consecutivas, la fórmula de gobierno PSOE-PAR parece consolidada en Aragón, y Marcelino Iglesias es ya el presidente de Aragón que ha durado más tiempo en el cargo.

La legislatura 2003-2007 ha estado marcada, en la política aragonesa, por la revocación en 2004 del Plan Hidrológico Nacional por parte del gobierno central de José Luís Rodríguez Zapatero. Este Plan había generado amplísimas protestas en Aragón, que el propio Marcelino Iglesias encabezó.

Las fuerzas políticas y la campaña

El Partido Socialista (PSOE) acude a estas elecciones con el objetivo de ganarlas y consolidar su posición de gobierno en Aragón. Las encuestas favorecen estas expectativas, aunque ninguna augura la mayoría absoluta, por lo que los pactos postelectorales serán fundamentales. Marcelino Iglesias repite como candidato a la presidencia de Aragón, aspirando a un tercer mandato. La conformación de las listas incorpora la renovación exigida por la nueva ley de igualdad de género en cuanto a incorporación de mujeres, pero no presenta excesivos problemas, excepto en algunos municipios concretos. Las tensiones ocasionales entre el alcalde de Zaragoza, Juan Alberto Belloch e Iglesias no han supuesto mayores problemas para el PSOE aragonés.

Iglesias programa una campaña tranquila, con poca presencia de líderes estatales del PSOE, puesto que, a diferencia del PP, pretende centrar el debate en cuestiones del ámbito estrictamente autonómico. El principal mensaje de la campaña es la defensa de la gestión realizada en el gobierno y la voluntad de seguir la tarea empezada, destacando la reforma del Estatuto, consensuada con PP y PAR, el fuerte crecimiento económico y el logro de la Exposición Universal 2008 para Zaragoza. Otros temas de la campaña socialista son las infraestructuras, el desarrollo del territorio (Ley de las Montañas) o la prometida ley de lenguas, que debe dar algún reconocimiento oficial al aragonés y el catalán, hablados en algunas zonas de la Comunidad.

En materia de políticas sociales, los socialistas proponen la construcción de vivienda protegida, el desarrollo de los servicios de atención a las personas dependientes, y concluir la reforma de la red de hospitales y centros de salud.

El candidato del PP a la Presidencia del Gobierno de Aragón es, de nuevo, Gustavo Alcalde. Alcalde encabeza la lista por la circunscripción de Zaragoza, mientras las de Huesca y Teruel tienen en los primeros puestos a Antonio Torres y Miguel Ángel Lafuente, respectivamente. El proceso de elaboración de listas no ha estado exento de complicaciones, especialmente en el caso de Huesca y Calatayud, aunque los principales problemas se encuentran en la candidatura municipal de Zaragoza, encabezada por Domingo Buesa, donde quedan fuera de la lista el ex alcalde José Atarés y los concejales próximos a él.

El PP aspira a recuperar la posición de fuerza más votada y con ella, el gobierno de Aragón tras la etapa marcada por el Plan Hidrológico Nacional que les resultó muy perjudicial en los anteriores comicios. En esta ocasión el PP ha modificado su postura, adoptando una línea antitrasvasista y de crítica a los supuestos acuerdos entre el nacionalismo catalán y el gobierno central para que el Ebro llegue intacto al delta.

Uno de los ejes de la campaña, de tono duro y con abundante presencia de líderes estatales, es en esta ocasión la cuestión de las infraestructuras. Los populares apuestan por una nueva autopista entre Zaragoza y Madrid, por la travesía central de los Pirineos y la reapertura de la línea ferroviaria internacional del Canfranc. También acusan al PSOE y su gobierno de destinar una partida excesiva del presupuesto a Zaragoza y la Exposición Universal de 2008, mientras que se olvidan de Huesca y Teruel, por lo que defienden un Plan Integral de Desarrollo Rural que corrija el desequilibrio territorial.

En materia social, los populares proponen medidas como la supresión del impuesto de sucesiones, así como la deducción de 500 euros por hijo y del 30% de los gastos de guardería. También sacan a la palestra cuestiones políticas de ámbito español, como la política del ejecutivo central frente a la cuestión vasca, o la OPA de Endesa.

El Partido Aragonés Regionalista (PAR), tras ocho años de gobierno en coalición con el PSOE (anteriormente ya había gobernado con el PP), acude a estos comicios con expectativas de crecimiento electoral, lo que supondría cerrar un ciclo descendente que dura desde principios de los años noventa. El objetivo del PAR, que se reivindica como fuerza centrista, es ser capaz de condicionar la formación de mayorías en las Cortes de Aragón, y se muestra dispuesto a entablar diálogo tanto con el PSOE como con el PP.

El candidato del PAR a la presidencia de Aragón es, como en 2003, José Ángel Biel, que ocupa también la cabecera de la lista al Ayuntamiento de Zaragoza. En la circunscripción de Huesca, estará encabezada por Arturo Aliaga (consejero de Industria, Comercio y Turismo), mientras que la lista de Teruel es liderada por María Herrero (diputada a Cortes de Aragón). Los cambios en las listas del PAR son mínimos, destacando la incorporación del exedil de Calatayud por el PP, José Antonio San Miguel como candidato en el sexto puesto a las Cortes de Aragón por Zaragoza.

La campaña del PAR se basa en la defensa de su labor en el gobierno y de su posición de partido central en el sistema de partidos aragonés. Buena parte de sus críticas se dirigen a la CHA, básicamente por su rechazo al Estatuto o al recreci-

miento del embalse de Yesa. Defienden su presencia en el gobierno como garantía de estabilidad, frente a otras fórmulas, como un tripartito PSOE-CHA-IU, que son vistas como 'peligrosas'. Reclaman, además, extender los acuerdos autonómicos al nivel municipal, en un pacto global que afecte al conjunto del territorio. Su prioridad será el desarrollo máximo del Estatuto de Autonomía aprobado.

La Chunta Aragonesista (CHA), formación autodenominada «aragonesista de izquierdas», repite con Chesús Bernal como candidato a la presidencia de Aragón. Por la circunscripción de Huesca presenta a su presidente, Bizén Fuster y por Teruel a Ángel Sánchez. En esta legislatura la CHA ha afrontado algunos problemas internos, que culminaron con la disolución de sus juventudes, Chobennalla Aragonesista debido a sus posturas independentistas. En esta línea se sitúa también la corriente de opinión Puyalón, liderada por Emilio Anadón, que se enfrentó a Bizén Fuster en la elección a la presidencia del partido realizada en asamblea nacional de 2004, obteniendo un 20% de los votos.

El principal objetivo de la CHA en estas elecciones es, a parte de mantener su presencia institucional, forzar un gobierno de izquierdas en Aragón (presumiblemente PSOE-IU-CHA), frente al actual pacto PSOE-PAR, que consideran como un giro a la derecha de los socialistas. El tono de su campaña es muy crítico con el PAR y con la coalición de gobierno.

Basan su campaña en la reivindicación de su labor en aquellos municipios en que han participado en el gobierno. Entre los temas más destacados se encuentra la crítica, por insuficiente, al nuevo estatuto de Aragón y la reclamación de mayor autogobierno. También defienden la mejora de los servicios públicos, incrementar el acceso a la vivienda protegida, la aprobación de una Ley de las Montañas o la conexión con Toulouse y Burdeos.

Izquierda Unida (IU) también repite candidato a la presidencia de Aragón, en la persona de Adolfo Barrena, aunque el resto de las listas están muy renovadas. El proceso de elaboración de las mismas se resuelve por unanimidad. El objetivo de la coalición de izquierdas es mantener, y ampliar su actual presencia en las Cortes de Aragón, pasando de un diputado a dos. Pero el objetivo prioritario de IU es ser capaz de obtener representación municipal en las tres capitales de provincia aragonesas.

Ante la previsible ausencia de mayorías absolutas, la apuesta de IU es la formación de un ejecutivo de izquierdas con el PSOE y, alternativamente, la CHA o el PAR, aunque esta última opción parece menos probable. Las prioridades programáticas de la coalición son los servicios públicos, la vivienda y el medio ambiente.

Los resultados

Con un nivel de participación algo inferior al de 2003 el PSOE repite victoria en la CA aragonesa mejorando incluso sus resultados de las anteriores elecciones. Por su parte el PP, que es la segunda fuerza y el PAR, que recupera la tercera posición, se mantienen, mientras la Chunta experimenta un notable retroceso. En este marco, el PSOE y el PAR mantienen su coalición de gobierno.

La participación

En las elecciones de 2007 ha habido un 33,5% de abstención, un nivel intermedio entre el de las elecciones autonómicas más participadas (29-30'5% en 2003, 1995, 1987) y las de mayor desmovilización (35'1-35'6% en 1999, 1991), aunque algo más cerca de estas últimas. Significa un incremento del 3'9 puntos en relación a 2003, siendo Aragón la CA donde el incremento de la abstención es mayor, en un marco de ligero incremento de la abstención en la gran mayoría de las 13 CCAA. En conjunto con un censo similar al de 2003, ahora han participado 50.000 electores menos.

Aragón se mantiene así como la cuarta CA más abstencionista dentro de las 13 CCAA de celebración electoral conjunta., dos puntos por encima de la media de estas CCAA si bien a cierta distancia de las más abstencionistas.

Con respecto a las generales de 2004, que fueron de elevada participación general, la abstención aumentó en 10,5 puntos. En la historia electoral aragonesa este incremento se sitúa también en posición intermedia de las diferencias de abstención entre elecciones autonómicas y las precedentes elecciones generales.

El incremento de la abstención respecto a 2003 ha sido general en las 3 circunscripciones provinciales aunque claramente superior en Zaragoza, que fue también la provincia donde más se incrementó la participación en 2003. El incremento ha sido de un punto en Teruel, dos en Huesca y de 4,8 puntos en Zaragoza, manteniéndose la pauta de mayor dependencia de la coyuntura que presentan las pautas de participación/abstención de los electorados urbanos como ya se había observado anteriormente en Aragón.

	<i>Resultados 2007</i>	<i>Dif. 07-03</i>	<i>Dif. 07-04</i>	
Participación	66,5%	-3,9	-10,5	
	% s/votantes			Diputados
PP	30,8	0,3	-5,4	23 (+1)
PSOE	40,9	3,2	-0,2	30 (+3)
IU	4,1	1,0	1,3	1 (=)
PAR	12,0	0,9	7,3	9 (+1)
Cha	8,1	-5,6	1,1	4 (-5)

La orientación del voto

Con el 40,9% de los votos el PSOE se mantiene en su posición de partido más votado obteniendo 276.000 votos, es decir 6.000 votos más que en 2003 a pesar del incremento de la abstención. Si bien su avance es general en las 3 circunscripciones, tanto en términos relativos como absolutos, el mayor avance se produce en la circunscripción de Zaragoza (3,8 puntos).

Aragón es la única CA con gobierno socialista donde el PSOE mejora clara-

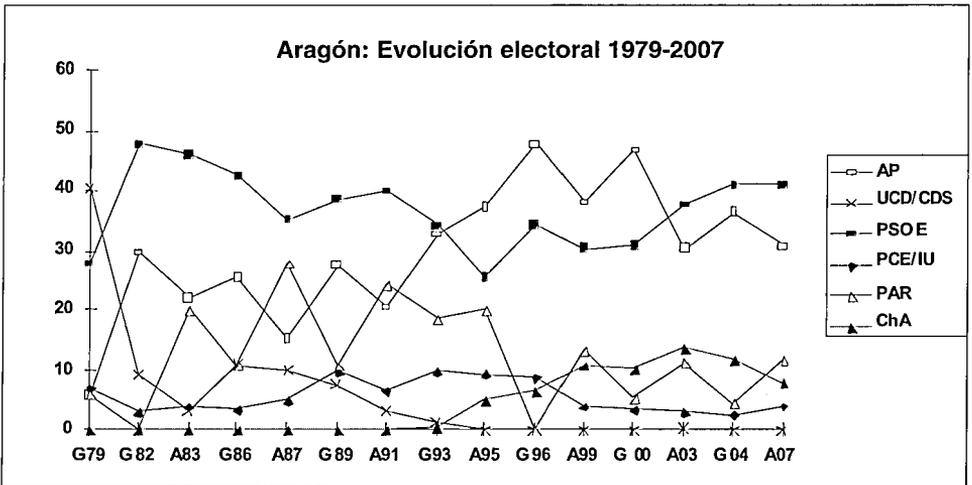
mente su resultado. Los datos provinciales y municipales así como los datos de encuesta, indican que en su mayor parte este incremento se debe a la captación de electores que pierde la Chunta.

Como viene sucediendo desde mediados de los 90 los mejores resultados relativos los presenta en Huesca (44%) y los más bajos en Teruel (35,8), con Zaragoza en un posición intermedia (40%). Se mantienen como el partido más votado en las 3 circunscripciones.

Por su parte el PP repite como segunda fuerza y experimenta una pérdida de 10.000 votos, si bien en el marco de la mayor abstención ello se traduce en una muy ligera mejora en términos relativos. Si embargo el avance que experimenta el PSOE es superior y la distancia entre los dos grandes partidos aumenta hasta los 10 puntos.

Su nivel de apoyos es ahora muy homogéneo en las tres provincias (29-31%) debido al mayor retroceso que experimenta en Teruel donde habitualmente conseguía los mejores resultados

El tercer partido vuelve a ser el PAR (12%) que supera a la Chunta. Tal como viene manifestándose desde finales de los 90, obtiene sus mejores resultados en Teruel (19% y los más bajos en Zaragoza (10,5)



Pero la variación más destacado en estas elecciones es el fuerte retroceso de la Chunta que con el 8% de los votos experimenta un retroceso de 5 puntos respecto de 2003 (40.000 votos menos). Si bien su retroceso es general, es especialmente importante en Zaragoza (-7 puntos), donde su implantación era mayor, mientras es más suave en las otras dos circunscripciones (entre 1,5-2,5 puntos de retroceso).

El nivel institucional

Como consecuencia de los resultados el PSOE ha mejorado también su representación parlamentaria así como la correlación de fuerzas en la cámara, aunque no alcanza la mayoría absoluta. El PSOE dispone ahora de 30 escaños de los 67 que compone las Cortes de Aragón, habiendo obtenido un escaño más en cada circunscripción en relación a 2003. Por su parte tanto PP (23) como PAR (9) tienen un escaño más, correspondientes ambos a la circunscripción de Zaragoza. Por su parte la Chunta experimenta una muy importante pérdida de escaños, pasando de 9 a 4, mientras IU mantiene el único escaño que ya tenía.

De nuevo el PSOE tenía a PAR y a la Chunta como posibles socios de coalición. De todas maneras en 2007 la opción era más clara pues si ya en 2003 el escenario de pactos multinivel que incluían las instancias locales (Ayuntamientos, Diputaciones provinciales y Consejos Comarcales) favorecía el acuerdo de gobierno con el PAR, el descenso de la Chunta en 2007 era un nuevo argumento a favor de repetir la coalición anterior. A su vez, los resultados del PSOE en el nivel local son un incentivo al PAR para apoyar al PSOE a nivel autonómico y obtener contrapartidas en el nivel local.

Así la tercera investidura de Marcelino Iglesias como presidente de la C. de Aragón se hizo con el exclusivo apoyo del PAR. A su vez la mejor posición parlamentaria del PSOE se traduce en un incremento del número de consejerías en el nuevo gobierno, a favor del PSOE, con ocho para el PSOE, y tres para el PAR, además de la vicepresidencia

En este mismo contexto el PSOE afianza sus posiciones en el conjunto de las Entidades locales de Aragón y mantiene la alcaldía en las dos capitales de provincia que dispone de la mayoría relativa, la de Zaragoza con apoyo del PAR y CHA, y la de Huesca con apoyo del PAR. Por su parte el PAR obtiene en coalición la alcaldía de Teruel, en la que es el tercer partido. A nivel de Diputaciones el PSOE detenta la presidencia con mayoría absoluta en Zaragoza y Huesca mientras obtiene el apoyo del PAR, y del único representante de la Chunta en Teruel. Por su parte el PAR obtienen algunas compensaciones en la distribución de presidencias de Consejos Comarcales obteniendo el apoyo del PSOE.

LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS DE 2007 EN EL PRINCIPADO DE ASTURIAS

*Francesc Pallarés
Jordi Muñoz
Lucía López*

El marco político

En los comicios de 2003, la Federación Socialista Asturiana (FSA-PSOE) perdió la mayoría absoluta en las Juntas Generales de Asturias, que había conseguido en 1999. Aún así, la FSA-PSOE se mantuvo en el poder gracias a un acuerdo de gobierno con Izquierda Unida, que se integró en el gobierno presidido por Alberto Álvarez Areces.

El gobierno de Asturias durante la legislatura 2003-2007 ha sido, pues, una coalición de dos formaciones lo cual ha comportado algunos problemas de entendimiento entre los socios, aunque no han afectado a la estabilidad del gobierno hasta el final.

Así pues, el escenario que a priori parece más plausible es el de la continuidad en la fórmula de gobierno, puesto que una mayoría absoluta del PP o del PSOE parecen improbables.

Las fuerzas políticas y la campaña

La FSA-PSOE presenta a estas elecciones una lista básicamente continuista, en la que Alberto Álvarez Areces repite como cabeza de lista por la circunscripción central y candidato a la presidencia del Principado. Los cabezas de lista de las otras dos circunscripciones (occidental y oriental) son, como en 2003, el portavoz parlamentario Fernando Lastra, y la consejera de Cultura, Comunicación Social y Turismo, Ana Rosa Mígoa.

Las principales novedades de la lista socialista son la entrada, como número dos, del secretario general de la FSA-PSOE, Javier Fernández, y la salida del histórico dirigente del sindicato minero SOMA-FIA-UGT, José Ángel Fernández Villa, que había sido diputado en todas las legislaturas. Ambas cuestiones habían sido motivo de cierta tensión.

El objetivo de la FSA-PSOE es conseguir una mayoría amplia que le permita gobernar en solitario, aunque los sondeos apuntan, en general, a la continuidad de la situación que se dió en 2003. Con este objetivo, los socialistas plantean una campaña basada en la reivindicación de la gestión de los últimos ocho años al frente del gobierno asturiano que, aseguran, ha llevado prosperidad económica al Principado, tras la crisis a la que se vio sometido entre 1995 y 1999 con los intestables gobiernos conservadores.

Los ejes programáticos fundamentales giran alrededor de la idea de pleno empleo para Asturias, profundizando en la innovación y la tecnología. Además, buena parte de la campaña se centra en criticar al Partido Popular, acusándolo de practicar una política de crispación y de introducir temas extraasturianos en campaña.

El Partido Popular, por su parte, presenta por tercera vez consecutiva a Ovidio Sánchez como candidato a la presidencia del Principado. El PP presentará por la circunscripción del occidente al concejal de Oviedo Alfonso Román López, y por el oriente al diputado Pelayo Rocés, ambos procedentes de la zona centro. El alcalde de Oviedo, Gabino de Lorenzo, cierra simbólicamente la candidatura del centro.

El PP asturiano sigue arrastrando algunos problemas internos. En esta ocasión destaca el artículo publicado en prensa por el portavoz del Partido Popular (PP) en la Junta General del Principado, Juan Morales en que criticaba su exclusión de las listas.

La aspiración del PP es volver a gobernar Asturias, para lo que necesita obtener la mayoría absoluta en la cámara (23 escaños), lo que le permitiría impedir un nuevo pacto PSOE-IU. Ovidio Sánchez, y el PP, centra su campaña electoral en la crítica frontal al gobierno asturiano. Uno de los argumentos centrales de la campaña del PP es el 'olvido' del gobierno español respecto a Asturias, a lo que se le suma la crítica a la debilidad del gobierno asturiano a la hora de reclamar inversiones y atención.

El PP utiliza en campaña también temas de ámbito estatal, como la situación en el País Vasco. Respecto a su programa para Asturias, destaca la cuestión de las infraestructuras, un 'Plan Retorno' para los jóvenes profesionales emigrados, la reducción de impuestos o la inversión en políticas sociales: sanidad (reducción de listas de espera), educación (plan de gratuidad de los 0 a los 18 años, y bilingüismo español-inglés) y ayudas a la familia.

Izquierda Unida, por su parte, concurre a estas elecciones en coalición con el Bloque por Asturias y Los Verdes. Su candidato es el coordinador general de IU-Asturias, Jesús Iglesias. Ha superado una crisis importante con el Partido Comunista de Asturias-PCE, que ha tenido especial trascendencia en Oviedo.

El objetivo de IU-BA-LV en estos comicios es ampliar su representación para tener más peso en una hipotética reedición del pacto de gobierno con la FSA-PSOE. Por ello, realizan un llamamiento al voto de izquierdas para impedir una mayoría absoluta socialista que consideran 'peligrosa', puesto que hacen un balance bastante negativo del gobierno Areces.

A nivel programático, dan mucha relevancia a la política industrial, reclamando un plan específico para el Principado. Otro de los ejes de la campaña de la coalición de izquierdas es el asturianista: demandan un nuevo Estatuto de Autonomía que contemple, entre otros aspectos, la cooficialidad del asturiano.

La cuestión lingüística, junto con la medioambiental (especialmente el proyecto de embalse de Calcao) son los principales puntos de desacuerdo con la FSA-PSOE de cara a un posible nuevo acuerdo de gobierno, y durante la campaña estas cuestiones adquieren especial relevancia.

Los resultados

Los resultados en 2007 son muy parecidos a los de 2003. Con un nivel de participación sólo ligeramente inferior, las elecciones de 2007 expresan una mínima ventaja del PSOE (41,7) sobre el PP (41,2) y se mantiene el equilibrio PSOE-PP de las últimas elecciones. Ello permite al PSOE formar gobierno de minoría a la espera de un acuerdo con IU.

La participación

Con un 38,4% de abstención, Asturias se mantiene como una de las CCAA más abstencionistas de España, junto a Baleares y Canarias (a las que se añade Cataluña). En estas elecciones participan 20.000 asturianos menos que en 2003 a pesar de que el censo electoral ha aumentado en 5.000. Ello representa un incremento de 2 puntos en la abstención respecto de las elecciones de 2003.

Como en todas las CCAA el nivel de participación en las elecciones autonómicas es inferior al de las generales, habiendo aumentado en este caso 10 puntos el nivel de abstención con respecto a las generales de 2004, la segunda mayor diferencia que se ha producido entre una elecciones autonómicas y las precedentes generales después de 1983. De todas maneras no es demasiado diferente de la que se produjo en 1991 (dada la alta tasa de abstención en estas autonómicas) y 1999 (dada la elevada participación en 1996).

ASTURIAS				
	<i>Resultados 2007</i>	<i>Dif. 07-03</i>	<i>Dif. 07-04</i>	
Participación	61,6%	-2,2	-10,1	
	<i>% s/voto</i>			<i>Diputados</i>
PP	41,2	2,3	-2,36	20 (+1)
PSOE	41,7	1,51	-1,43	21 (-1)
IU	9,6	-1,36	1,24	4 (=)
URAS-PAS	2,2	-0,61	2,2	0 (=)

La orientación del voto

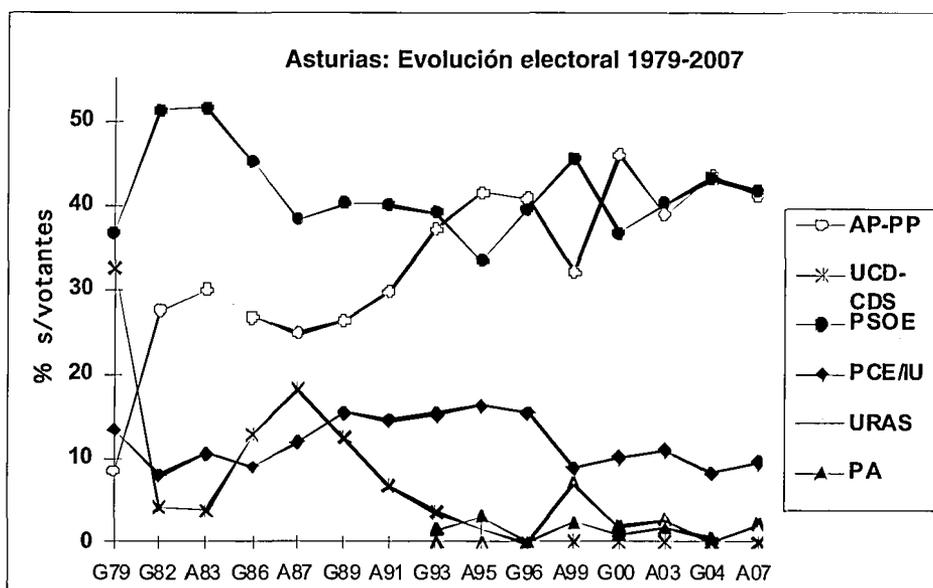
Las elecciones de 1993 inauguraron una nueva etapa electoral en Asturias, como en el resto de España. En el Principado se pasa de una situación de claro dominio del PSOE a una de gran equilibrio de fuerzas PSOE-PP sólo puntualmente alterado. Las elecciones de 2007 se inscriben en esta tónica de equilibrio.

El PSOE (41,7%) vuelve a ser el partido más votado con un incremento de 1,5 puntos, es decir, 2.000 votos más a pesar del incremento de la abstención. Por su parte el PP (41,2) es la segunda fuerza habiendo obtenido 6.000 votos más, lo que

significa un avance de 2,3 puntos, recortando ligeramente la ya estrecha ventaja que el PSOE había obtenido en 2003.

Estos avances de los dos grandes partidos se basan en retrocesos de IU y de URAS, también ligeros. IU (9,6%) se mantiene como tercera fuerza perdiendo 10.000 votos en relación a 2003. Por su parte el retroceso de los regionalistas es muy suave dentro de los muy menguados resultados que había obtenido en 2003. Se produce pues en Asturias, como en la mayoría de CCAA, un incremento de la concentración del voto en los dos grandes partidos.

En relación a las generales de 2004 la evolución de los resultados presenta un sentido inverso al descrito en relación a las autonómicas: se produce una reducción de la concentración bipartidista al retroceder ligeramente tanto PSOE como PP en beneficio de IU y los regionalistas, en el marco de una pauta general y estable.



El nivel institucional

Acorde con los apoyos electorales recibido la cámara representativa se configura sobre un gran equilibrio entre PSOE y PP aún más ajustado que en 2003. El avance electoral ligeramente superior del PP que del PSOE permite a los populares obtener un escaño adicional situándose en 20 escaños, en detrimento de los socialistas que pierden uno y quedan en 21. Por su parte IU obtiene 4 escaños, los mismos que en 2003.

No hubo acuerdo para la votación de investidura y Vicente Álvarez Areces fue investido por mayoría simple en segunda votación con la abstención de IU y el PP. Se formó así un gobierno monocolor del PSOE en el que destaca la paridad de género en la atribución de las 8 consejerías.

Ello no obstó para el establecimiento de acuerdos PSOE-IU en el nivel local, posibilitado de esta manera obtener el gobierno de un buen número de municipios, entre ellos Gijón y Avilés. EL PP retiene a su vez Oviedo al obtener la mayoría absoluta.

No ha habido tampoco acuerdo PSOE-IU con posterioridad a la investidura. De no lograrse se augura una difícil andadura para el gobierno que puede tener un coste electoral elevado cara a las próximas autonómicas en 2011. Si bien no puede descartarse que ante la imposibilidad de acuerdos se genere una dinámica que llevara al presidente a la disolución de la cámara y convocatoria de nuevas elecciones, no parece un escenario probable dado que serían los partidos implicados en el frustrado acuerdo los que previsiblemente recibirían un castigo electoral, siendo por ello los menos interesados en que se cree una dinámica de este tipo.

LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS DE 2007 EN LAS ISLAS BALEARES

*Francesc Pallarés
Jordi Muñoz
Lucía López*

El marco político y la campaña electoral

En 2003 el Partido Popular recuperó la mayoría absoluta perdida cuatro años antes en el gobierno balear, con lo que se puso final a la experiencia del gobierno de coalición de centroizquierda denominado «Pacte de progrès». Ostentando la mayoría absoluta, el gobierno conservador presidido por Jaume Matas ha disfrutado de una situación institucional tranquila, que le ha permitido llevar adelante algunos de sus proyectos principales.

De esta legislatura destacan, en la política balear, la reforma del Estatuto de Autonomía aprobada con el consenso del PP, el PSIB-PSOE y UM, mientras que el PSM y EU-EV se opusieron por considerarla insuficiente. Una consecuencia inmediata de esta reforma es que en esta ocasión la composición de los consejos insulares se somete a elección directa de los ciudadanos, por lo que en estas elecciones los ciudadanos de las Islas votan en tres urnas (municipal, insular y autonómica).

El tramo final de la legislatura ha estado marcado por algunos escándalos de corrupción urbanística, entre los que destacan el caso del municipio de Andratx, que ha afectado también a algunos altos cargos del gobierno balear como el presidente del Consell Consultiu, Miquel Coll, el caso del supuesto cobro de comisiones por parte del PSOE en Ibiza, o las acusaciones de manipulación del voto por correo vertidas sobre PP y UM.

Las fuerzas políticas y la campaña

El Partido Popular (PP) aspira a revalidar su mayoría en las instituciones en las que la ostenta (Parlamento Balear, Ayuntamiento de Palma, Consejo Insular de Eivissa) y conseguirla, al menos, en el Consell Insular de Mallorca. Para ello presenta de nuevo a Jaume Matas como candidato, en unas listas en las que la principal novedad resulta ser la escritora Maria de la Pau Janer. El fichaje de la escritora, que en anteriores ocasiones se había declarado simpatizante de los nacionalistas catalanes de CiU, es interpretado como un guiño de Matas hacia sectores próximos a Unió Mallorquina con el objetivo de atraer sus votos, pero provoca un cierto malestar en el PP.

Matas plantea una campaña centrada en asuntos del ámbito autonómico, basada fundamentalmente en reivindicar la gestión realizada al frente del gobierno balear.

Sus principales prioridades son el desarrollo económico y el empleo en las Islas Baleares. Reclama mayores inversiones al gobierno central para culminar las infraestructuras viarias y portuarias de que quiere dotar a las Islas. También dedica una parte de la campaña a las cuestiones sociales, como la vivienda y el empleo juvenil.

A pesar de basarla en la gestión, el tono de la campaña de Matas es duro, especialmente con sus rivales políticos, incluyendo a su socio en el Consell de Mallorca, Unió Mallorquina. Acusa al PSOE balear, y al propio Antich, de estar implicado en un caso de corrupción en el Ayuntamiento de Ibiza.

El Partido Socialista de las Islas Baleares (PSIB-PSOE) aspira en esta ocasión a recuperar el gobierno autonómico perdido en 2003. Para ello, vuelve a contar con Francesc Antich como candidato a la presidencia del gobierno balear, a pesar de que Antich hubiese abandonado temporalmente las Islas para ocupar un escaño en el Congreso de los Diputados. Acompañan a Antich en las listas Francina Armengol como candidata a presidir el Consell de Mallorca, Aina Calvo a la alcaldía de Palma y, tras fuertes tensiones internas, a Xisco Tarrès para el Consell de Eivissa. En Eivissa los socialistas se presentan en coalición junto con «Eivissa pel canvi», que agrupa fuerzas nacionalistas y de izquierdas.

El lema escogido por los socialistas de Baleares para su campaña es «Defiende tu futuro», con el que apuestan por una campaña fundamentalmente propositiva. Las prioridades programáticas del PSIB-PSOE son la apuesta por un modelo de desarrollo económico que prime la diversificación de la actividad, la apuesta por la I+D y el capital humano, y políticas de desarrollo del estado del bienestar, especialmente en los capítulos de enseñanza y vivienda protegida.

De todos modos, buena parte de la campaña se orienta a la crítica, dura, de la gestión del PP, especialmente en lo que se refiere al desarrollo urbanístico y a los escándalos de corrupción. Defienden políticas turísticas y de infraestructuras más respetuosas con el medio ambiente y un turismo con menor impacto sobre el territorio.

El Bloc per Mallorca es el nombre de la coalición nacionalista, de izquierdas y ecologista que agrupa a los nacionalistas del PSM-EN, Esquerra Unida-Els Verds y Esquerra Republicana. La conformación de la coalición no ha sido un proceso sencillo, y hasta el último momento no se clarificó su composición definitiva. También dentro de los partidos que la forman ha acarreado problemas internos, especialmente en el PSM, que ha visto como un sector de su militancia, incluyendo algunos de sus dirigentes históricos, abandonaba el partido y se creaba Entesa per Mallorca, fuerza que finalmente sólo ha concurrido a las elecciones en un número reducido de municipios.

Presentan un programa en el que las cuestiones medioambientales tienen una gran relevancia, junto con la defensa de la lengua y la cultura catalanas o el impulso a las políticas sociales. El objetivo del Bloc per Mallorca es poder condicionar la formación de un nuevo gobierno de centroizquierda en las principales instituciones Baleares. El candidato de la coalición es el dirigente del PSM, Biel Barceló, mientras que Joana Lluïsa Mascaró, también del PSM, encabeza la candidatura a presidir el Consell de Mallorca y Eberhard Grosske, de Esquerra Unida-Els Verds, al Ayuntamiento de Palma.

En Ibiza, las fuerzas que componen el Bloc en Mallorca, se agrupan en Eivissa pel Canvi, que concurrió en coalición con el PSOE, mientras que en Menorca PSM y EU se presentaron por separado.

Por su parte, Unió Mallorquina (UM) aspira a que sus representantes puedan seguir condicionando la formación de mayorías, lo que hasta ahora les ha garantizado amplias cuotas de poder institucional. De nuevo, su candidata tanto a los comicios autonómicos como al Consell de Mallorca es Maria Antonia Munar. El partido mallorquinista ostenta la presidencia del Consell de Mallorca, a pesar de contar con tres representantes.

En caso de ser decisiva para la formación de mayorías, Unió Mallorquina no aclara si daría su apoyo al PSOE y el Bloc, o al PP. De todos modos, durante la campaña, protagoniza algún conflicto con el PP, especialmente por la paralización de las obras de construcción del hospital de Son Espases, lo que lleva a un fuerte enfrentamiento con Rosa Estaràs, candidata del PP al Consell de Mallorca. UM basa su campaña en la reivindicación de su papel central en la política mallorquina, y sobretodo de su gestión al frente del Consell de Mallorca. Sus propuestas pasan básicamente por seguir gobernando esta institución. Las líneas programáticas más destacadas hacen referencia a la seguridad, la educación y la sanidad.

Los resultados

Con una participación ligeramente inferior a la de 2003 el PP vuelve a ser el partido más votado en les Illes pero al no alcanzar la mayoría absoluta depende de la decisión de Unió Mallorquina. El PSOE obtiene un importante avance después de los malos resultados de 2003.

Por su parte UM se mantiene y los nacionalistas de izquierdas junto con IU experimentan un sensible retroceso. Finalmente UM se decanta por la alianza con el PSOE y los nacionalistas de izquierdas posibilitando al PSOE recuperar la presidencia del Gobierno balear.

La participación/abstención

El nivel de participación (60,1%) supone un pequeño retroceso en la participación y es el segundo más bajo en unas autonómicas en Baleares después de las elecciones de 1999 y sólo ligeramente más elevado que en 1991. Con este porcentaje se mantiene como la CA más abstencionista entre aquellas que celebran elecciones conjuntamente, y sólo superada en 2007 por Cataluña considerando el conjunto de CCAA.

ISLAS BALEARES: ELECCIONES AUTONÓMICAS 2007

	<i>Resultados 2007</i>	<i>Dif. 07-03</i>	<i>Dif. 07-04</i>	
Participación	60,1%	-2,7	-8,7	
	% s/voto			<i>Diputados</i>
PP	45,7	1,3	0,19	28 (-1)
PSIB-PSOE (1)	32,3	7,9	-6,89	22 (+7)
EU (2)	0,4	-5,0	-8,1	0 (-2)
Unió Mallorquina	6,7	-0,7	4,5	3 (=)
Bloc per Mallorca (3)	9,3	1,4	.	4 (=)
Coalició PSMenorca- EN-Verds de Menorca (4)	0,8		.	1 (+1)
Agrupación independiente Popular de Formentera	0,42	0,04	.	1 (=)
Pacte Progr. Eivissa		-3,6		0 (-5)

(1) Se han sumado los votos obtenidos por el PSIB-PSOE, los obtenidos por la coalición PSOE-Eivissa pel canvi y los obtenidos por PSOE-GENT DE Formentera; aunque esta última formación no obtuvo representación (1.456 votos)

(2) En Menorca: coalició EU-Esquerra de Menorca,

(3) En Mallorca: Coalición electoral PSM (Partit Socialista de Mallorca)-Entesa Nacionalista, Alternativa Esquerra Unida-Els Verds i Esquerra Republicana.

(4) Menorca: Coalició Partit Socialista de Menorca-Entesa Nacionalista i Els Verds de Menorca. En las elecciones de 2003 el PSM-EN obtuvo un escaño

La media de la CA está muy influida por el peso demográfico de Mallorca, muy superior al de las demás islas juntas. Los datos por circunscripciones muestran la diversidad de comportamiento entre las circunscripciones, siendo Formentera y Mallorca las más participativas (61-63%) mientras Ibiza es la más abstencionista (54%), situándose Menorca en posición intermedia.

Por otra parte, la abstención en las autonómicas de 2003 es, como en las demás CCAA, considerablemente superior a la que se registró en las elecciones generales de 2004, en este caso 8,7 puntos superior a la que se produjo en 2004. También como en las demás CCAA se trata de una pauta estable en el comportamiento electoral de Baleares.

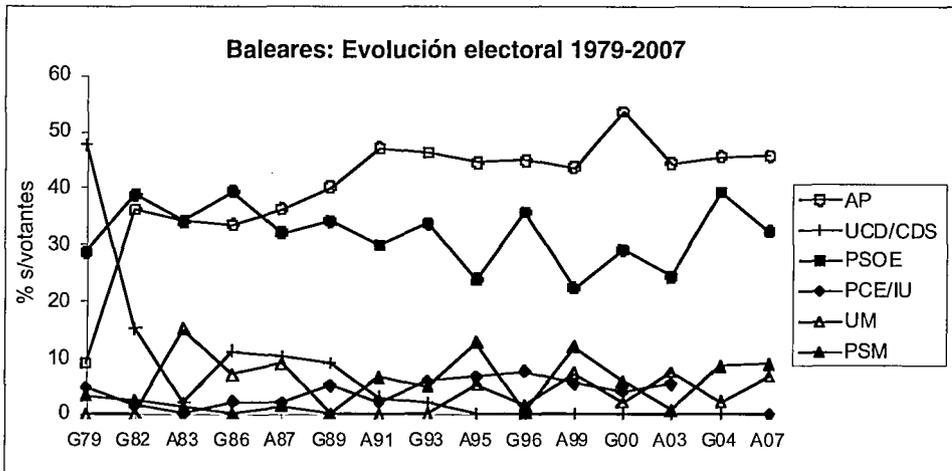
La orientación del voto

Con 192.577 votos el PP (45,7%) se mantiene en los elevados niveles de apoyo que viene registrando en las Illes desde inicios de los 90 y obtienen su segundo mejor resultado en unas autonómicas después del de 1991. Este ele-

vado nivel es muy estable obteniendo el 45-47% de los votos en las autonómicas desde 1991.

En el marco de la polarización estatal y autonómica mejora ligeramente sus resultados respecto a las anteriores elecciones. Su porcentaje de voto es muy similar al de las anteriores elecciones generales de 2004, siguiendo la pauta de estabilidad que viene mostrando desde 1991 independientemente de uno u otro de estos tipos de elección, con la única excepción de su muy elevado porcentaje en las elecciones de 2000.

El PSOE (136.017 votos; 32,3%) es el segundo partido, experimentando un fuerte incremento respecto a las anteriores autonómicas de 2003. Obtiene así su mejor resultado en unas autonómicas desde 1983, después de una larga fase de retroceso, y parece consolidar la recuperación apuntada en las generales de 2004.



La polarización existente en Baleares con una opinión pública muy dividida sobre la valoración de la acción de gobierno del PP posibilita probablemente el trasvase al PSOE de electorado que anteriormente había votado por otras opciones de izquierdas o nacionalistas. Los problemas de la anterior etapa de gobierno sobre apoyos muy fragmentados puede haber jugado un papel en este trasvase. En todo caso absorbe el espacio del Pacte de Progrès de Ibiza así como las pérdidas del Bloc per Mallorca (y la coalición PSM-Verds en Menorca) en relación a los apoyos que obtuvieron PSM-EN y EU en 2003.

La tercera posición la ocupa el Bloc (9,3%) que queda como la única gran fuerza del espacio de izquierdas y nacionalista. Mejora ligeramente los resultados del PSM-EN en 2003 pero no consigue mantener todo el voto que en 2003 se dirigió a las fuerzas que integran la coalición, incluidas las coaliciones de este mismo tenor que se han presentado en Menorca este espacio. Por su parte UM mantiene su nivel de 2003 si bien con un muy ligero retroceso.

El nivel institucional

Como consecuencia de los resultados el PP continua siendo la primera fuerza parlamentaria con 28 diputados. Si bien con un escaño menos que en 2003 se encuentra a tres escaños de la mayoría absoluta. Los socialistas mejoran sensiblemente su representación y con siete nuevos escaños alcanza la cifra de 22 diputados equilibrando más su representación con la del PP.

Por su parte el Bloc obtiene cuatro diputados mientras UM mantiene los tres escaños que ya tenía. Debe añadirse el diputado de la coalición nacionalista-ecologista de Menorca y el de la Agrupación conservadora de Formentera. En conjunto una cámara ahora algo más equilibrada entre los dos grandes partidos, menos fragmentada.

En cualquier caso UM tiene la llave de la formación de mayoría de gobierno bien sea con el PP o bien con los socialistas y los nacionalistas de izquierdas. Finalmente UM se decantará por esta última opción, como ya sucediera en 1999 y el candidato socialista Francesc Antich es investido presidente recuperando la dirección del gobierno que perdió en 2003. En el marco del acuerdo UM obtiene la Presidencia del Parlamento balear que recaerá en M^a Antonia Munar, la histórica dirigente de la formación. Igualmente en el marco de los acuerdos el Gobierno balear queda configurado con catorce consejerías, de las que siete se otorgan al PSOE, tres al Bloc per Mallorca, tres a UM, y una a Eivissa pel Canvi.

El acuerdo a nivel autonómico está entrelazado con la configuración de acuerdos para las presidencias de los Consells Insulars y la elección de alcaldes en el nivel municipal. Es un aspecto muy importante porque dada la fragmentación del sistema de partidos se requiere coalición en un elevado número de situaciones.

Así en el marco de los acuerdos generales y su traducción insular el PSOE obtiene la presidencia del Consell de Mallorca en coalición con el Bloc y UM, así como la alcaldía de Palma. En el Consell de Menorca, el PSOE mantiene la presidencia renovando la coalición con el PSM-EV y Els Verds de Menorca. En el Consell de Formentera, la Presidencia corresponde a la agrupación Gent per Formentera en coalición con el PSOE. La única mayoría absoluta se da en el Consell de Ibiza pero se obtiene también a través de coalición, en este caso preelectoral, entre PSOE y Eivissa pel Canvi que obtiene una mayoría de 7 a 6 frente al PP, desentando pues la Presidencia.

LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS DE 2007 EN CANARIAS

*Francesc Pallarés
Jordi Muñoz
Lucía López*

El marco político

Tras las elecciones de 2003, Coalición Canaria (CC) obtiene la mayoría con 23 diputados en el Parlamento. CC renueva el pacto de legislatura con el Partido Popular por el que Coalición Canaria mantendría el control del gobierno regional. A mediados de legislatura, se rompe el pacto de gobierno de CC y PP y CC gobierna en minoría los dos años restantes con apoyos puntuales del PSOE.

La inmigración ha sido en el Archipiélago un fenómeno creciente en los cuatro años de esta legislatura, que concluye con un gobierno en minoría de Coalición Canaria, con un Régimen Económico y Fiscal (REF) reformado de acuerdo con las peticiones canarias y con el Estatuto de Autonomía tramitándose en el Congreso.

Pero más allá de los hechos puntuales de la vida política, económica y social de las Islas, el principal acontecimiento de esta legislatura ha sido la llegada a las costas canarias de innumerables cayucos procedentes de África. Las cifras muestran parte del fenómeno: Durante 2003 se detuvieron a un total 9.619 inmigrantes indocumentados y en 2006 esta cifra aumentó hasta 31.058.

Las fuerzas políticas y la campaña

Coalición Canaria, partido que ha gobernado Canarias los últimos años gracias a acuerdos de diversa índole con el PP, se presenta en esta ocasión bajo dos candidaturas. Junto con el Partido Nacionalista Canario (CC-PNC) y junto la Agrupación Herrereña Independiente (CC-AHÍ) en la isla del Hierro.

Con un lema de campaña que reivindica el perfil nacionalista del partido «Contigo a mejor. Hecho en Canarias», Coalición Canaria presenta un nuevo candidato a la presidencia Paulino Rivero Baute, primer alcalde democrático de El Sauzal. En 1996 da el salto a la política nacional, ocupando las portadas de los periódicos como presidente de la Comisión Parlamentaria del 11-M. En 2007 es elegido candidato al Gobierno de Canarias.

CC hace una campaña basada en la reivindicación de la identidad canaria y en propuestas centradas en solucionar el alud de inmigración irregular e incrementar el desarrollo de la comunidad. Para ello presenta 1.100 propuestas para «la segunda modernización de Canarias» de las cuales se destacan la Formación Pro-

fesional Integrada; elevar un 5% la participación de las personas con discapacidad en las políticas activas de empleo; la Policía Autonómica como un objetivo prioritario de su gobierno; compromiso de creación de un Pacto por la competitividad y la calidad turística; la creación de un mercado interior único en Canarias; reclamar el papel de Canarias en la Región Atlántica como nexo entre Europa y África y la integración de la ciudad y el mar en todas las islas como principales objetivos.

En cuanto al desarrollo de la campaña, el enfrentamiento con el PSOE fue constante a lo largo de la misma, así se destacan las denuncias de coacción al PSOE y retención de voto en Venezuela o la denuncia por utilizar instituciones del Estado para hacer propaganda electoral. La reivindicación del perfil nacionalista del partido fue otra de las características de la campaña, defendiendo la identidad propia del Archipiélago y asegurando que las propuestas de los partidos de ámbito estatal (PP y PSOE) no responden a las necesidades de Canarias.

El Partido Popular, por su parte, reedita su confianza en José Manuel Soria y vuelve a presentarlo como candidato a la Presidencia de Canarias. Es la segunda vez que se presenta a las autonómicas y goza de una buena imagen. Apoyando al candidato, se acercaron al archipiélago los líderes estatales Mariano Rajoy, Miguel Ángel Acebes, Saenz de Santamaría y José María Aznar a lo largo de la campaña electoral.

Bajo el lema «confianza en el futuro» el PP plantea una campaña de enfrentamiento con el PSOE tanto a nivel canario como a nivel estatal. Las tramas de corrupción (caso Falcan) y detenciones de representantes del PP marcaron el inicio de esta campaña.

El programa municipal y autonómico del PP se centra en las líneas de actuación para fomentar la vivienda de promoción pública y de apoyo a las familias. Como compromisos electorales destacaron la creación de una consejería regional de Emigración y Empleo.

El PSOE, por su parte, aspira a crecer electoralmente y a situarse como primera fuerza del archipiélago. Para ello apuesta por un nuevo pero conocido candidato, Juan Fernando López Aguilar. Ministro de Justicia del primer gobierno Zapatero (2004-2007), y uno de los candidatos más preferidos por los canarios para ostentar la presidencia del Gobierno.

El inicio de la campaña electoral del PSC-PSOE se ve marcada por la puesta en entredicho del programa electoral presentado. José Manuel Soria, declaró que el programa del PSC era una copia del programa de Ciutadans de Catalunya.

Con el lema «que gane Canarias, que gane el cambio» el PSOE planteó una campaña de enfrentamiento con las otras fuerzas políticas. Por una parte, criticando la mala gestión de los gobiernos de Coalición Canaria y por otra enfrentándose a las propuestas y declaraciones del PP tanto a nivel autonómico como estatal. Los principales representantes del Gobierno español apoyaron a López Aguilar a lo largo de la campaña, así la vicepresidenta del Gobierno, María Teresa Fernández de la Vega y el presidente del Gobierno, José Luís Rodríguez Zapatero, fueron presentes en diversos actos de campaña.

En cuanto a las promesas electorales destacaron el crecimiento de las inversio-

nes en cultura, dando gran importancia a la recuperación y preservación del patrimonio; mayor proyección al exterior de la comunidad; el incremento del 0,4% de ayuda al desarrollo y la creación de un Consejo Interdepartamental de Políticas Migratorias

En general la campaña electoral en Canarias mostró que no había un claro ganador, así la campaña se caracterizó por ser de carácter intensivo y de enfrentamiento entre los diferentes candidatos. Corrupción, identidad, inmigración y la mejora de la sanidad en la comunidad, fueron los principales temas de esta campaña electoral.

Los resultados

Con un bajo nivel de participación y algo inferior al de 2003, el PSOE ha sido el partido más votado, con un importante avance mientras tanto PP como CC retroceden. De todas maneras el acuerdo con el PP permite a CC mantener la Presidencia de la CA.

La participación

El nivel de participación ha sido de 61,3%, habiendo experimentado un incremento de 3 puntos desde 2003. Se trata de un incremento sensible que sitúa la participación en estas elecciones entre los más bajos en elecciones autonómicas así como en otro tipo de elecciones. De esta manera Canarias consolida su posición como una de las CCAA menos participativas.

El nivel en las dos provincias es muy similar aunque siempre algo superior en Tenerife. A nivel de islas, Lanzarote es la que presenta el nivel más bajo de participación (44%), mientras es bastante parecido entre las demás, siguiendo una pauta que parece bastante consolidada.

El incremento de la abstención sin embargo ha sido más importante en Las Palmas, especialmente en la isla de Gran Canaria. En cambio en la provincia de Tenerife el incremento global es más moderado, con un contraste evidente entre el notable incremento de la participación en El Hierro y el claro descenso en La Gomera.

En relación a las elecciones generales la participación ha descendido 5,4 puntos, de forma muy similar en las dos circunscripciones provinciales. El nivel más bajo de participación que se registra en las elecciones autonómicas con respecto a las generales es una pauta bien consolidada en Canarias, al igual que en las demás CCAA.

CANARIAS

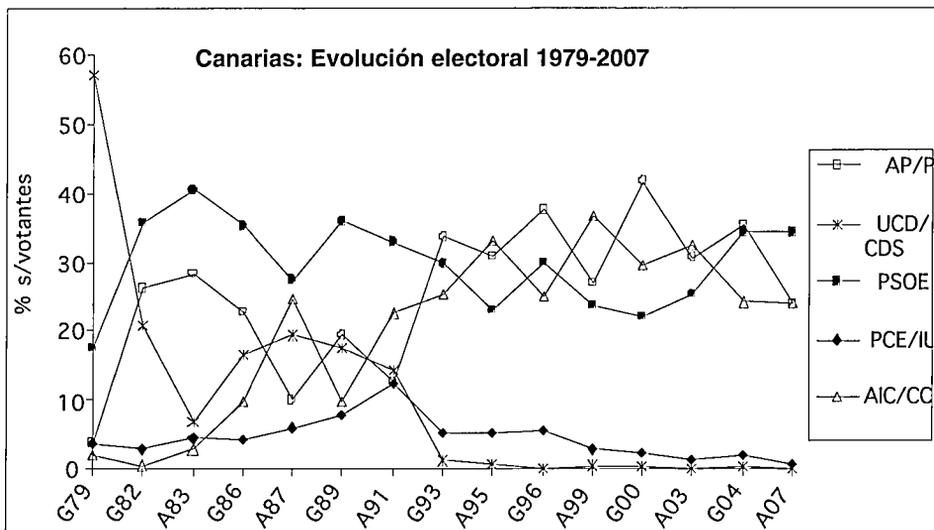
	<i>Resultados 2007</i>	<i>Dif. 07-03</i>	<i>Dif. 07-04</i>	
Participación	61,3%	-3,3	-5,4	
	% s/voto			<i>Diputados</i>
PP	23,9	-6,5	-11,3	15 (-2)
PSOE	34,3	9,0	0,1	26 (+9)
IU	0,7	-0,6	-1,3	0 (=)
CC (1)	24,0	-8,7	-0,1	19 (-4)
N.Can.	5,6			PIL (-3)

(1) Coalición Canaria concurre junto al Partido Nacionalista Canario –con el que obtiene 17 escaños– y junto a la Agrupación Herreña Independiente –con quien obtiene 2 escaños más–.

La orientación del voto

Con 320.000 votos (34,3%) el PSOE es el partido más votado, recuperando una posición que había perdido en 1995 y que desde entonces había ocupado CC.

En segundo lugar se sitúan casi a la par CC (24,0) y el PP (23,9), con ligera ventaja para los nacionalistas. De todas maneras ambos quedan a una distancia notable de los socialistas en el cómputo global de la CA. Por su parte la nueva opción Nueva Canarias y el PIL obtienen un buen resultado en Gran Canaria y Lanzarote, respectivamente, imponiéndose ambas a la candidatura de Coalición Canaria en la respectiva isla.



Siguiendo las pautas de anteriores elecciones, a nivel de circunscripciones insulares existe una mayor diversidad en la distribución de apoyos a los partidos.

El PSOE ha sido el partido más votado en las 3 islas orientales, la provincia de Las Palmas. Sin embargo sus mejores resultados los obtiene en La Gomera, que es la única isla occidental en que consigue ser el partido más votado, como viene repitiéndose a través de las elecciones. En las islas orientales la segunda fuerza es diferente en cada una de ellas: CC en Fuerteventura, el PIL en Lanzarote y el PP en Gran Canaria. En esta última isla, Nueva Canarias supera claramente a CC que queda en una posición muy secundaria. Por su parte CC es la opción más votada en las demás islas occidentales.

En general puede decirse que CC es la opción dominante en la provincia de Tenerife, con la excepción de La Gomera, mientras que los partidos estatales han obtenido siempre mejores resultados en la islas orientales.

Si bien las variaciones experimentadas respecto a 2003 han tenido una orientación general a favor del PSOE en toda la CA, presentan diferencias insulares importantes. Las variaciones han sido más suaves en las islas occidentales en detrimento principalmente de CC y a favor de agrupaciones insulares separadas de CC así como del PSOE. El PP presenta un balance de ligero avance en la isla principal y de pérdidas relativas más importantes en el resto de las islas. En las islas orientales, en cambio, las variaciones han sido más importantes especialmente en la mayor de las islas, Gran Canaria, donde el PSOE avanza 17 puntos y Nueva Canarias gana 9, mientras CC pierde 13 puntos y el PP 12. Por su parte en La Gomera y Lanzarote los avances del PSOE se corresponden con retrocesos del PP.

La figura del candidato socialista López Aguilar que se presentaba por Gran Canaria, parece claramente asociada al avance del PSOE. En cambio CC parece acusar por una parte el desgaste de una legislatura accidentada, con la ruptura del gobierno de coalición CC y PP y el gobierno en solitario y en minoría durante media legislatura (incluso contando con cierto apoyo del PSOE), pero también la crisis interna que experimenta parece tener su repercusión electoral. Así tanto las tensiones internas de carácter interinsular –al ser CC percibida como principalmente tinerfeña– así como diferencias más de orientación ideológica llevan a la escisión en Las Palmas y a la creación de Nueva Canarias, a partir principalmente de antiguos miembros de Iniciativa Canaria Nacionalista (ICAN), de orientación más a la izquierda.

El nivel institucional

Como consecuencia de los resultados la composición del Parlamento canario ha experimentado algunos cambios que sin embargo no se han traducido a nivel de gobierno.

El PSOE gana 9 escaños y con 26 pasa a ser el partido con más diputados. El segundo grupo lo forma CC que pierde 4 escaños y queda con 19, mientras el PP que también ve reducida su representación en dos escaños obtiene 15 diputados en la cámara. Por su parte el PIL pierde los tres escaños que tenía y a pesar de su buen resultado electoral, Nueva Canarias no consigue representación.

ELECCIONES AL PARLAMENTO DE CANARIAS

Distribución de escaños por circunscripciones insulares

	PP	PSOE	CC	TOTAL
El Hierro	0	1	2	3
Fuerteventura	2	3	2	7
Gran Canaria	7	7	1	15
La Gomera	0	3	1	4
Lanzarote	2	4	2	8
La Palma	1	3	4	8
Tenerife	3	5	7	15
CANARIAS	15	26	19	60

FUENTE: Junta electoral Canaria, BOC 2007/139 del 12 de julio de 2007

En definitiva un Parlamento con tres grupos, con el 25% de escaños el más pequeño, y sin mayoría absoluta que obliga a acuerdos de gobierno. Como grupo mayoritario la pretensión socialista es la de presidir el Gobierno canario bien a través de un gobierno de coalición o de un gobierno en minoría. Sin embargo CC quiere mantener la presidencia de la CA y no es posible el acuerdo. El fuerte enfrentamiento PSOE-CC durante la campaña electoral tampoco había ayudado a crear un clima favorable.

En cambio CC y PP sí llegan a un acuerdo de gobierno de coalición con la Presidencia para CC en la persona de Paulino Rivero, y con 10 consejerías de las cuales 6 son para CC y 4 para el PP una de ellas con carácter de vicepresidencia.

El acuerdo de gobierno a nivel autonómico tiene implicaciones a nivel local en la elección de los Cabildos Insulares y los ayuntamientos. Así CC obtiene, entre otras, la alcaldía de Santa Cruz de Tenerife con apoyo del PP mientras el PSOE se asegura la alcaldía de Las Palmas al obtener mayoría absoluta.

Coalición Canaria obtiene igualmente apoyado por el PP la Presidencia de los Cabildos de Fuerteventura y Tenerife, mientras dispone de la mayoría absoluta en los de El Hierro y La Palma.

El PSOE por su parte detenta la presidencia del Cabildo de La Gomera al disponer de mayoría absoluta y obtiene las de Lanzarote y Gran Canaria mediante acuerdos de coalición con el PIL en Lanzarote y con Nueva Canarias en Gran Canaria.

De todas maneras no parece que este haya sido un aspecto determinante en inclinar la decisión de CC hacia el PP pues la alianza con el PSOE le significaba posiciones equivalentes. No debe olvidarse que caben mayorías alternativas CC-PSOE en Fuerteventura y Tenerife. El aspecto central es pues el gobierno autonómico.

Los resultados de las generales de 2008 acabarán de definir el contexto para los próximos años. También el proyecto, que parece firme, de retorno de López

Aguilar a la política estatal puede establecer un nuevo marco para las relaciones CC-PSOE. Pero es previsible que el PP facilite la presidencia del CC en Canarias pues le otorga recursos para contribuir desde el gobierno autonómico a la política de oposición en el nivel central y a su vez evita que el PSOE alcance el control de una nueva CA. Por su parte el gobierno central del PSOE no parece tener incentivos en tensar las relaciones con CC en un marco de necesidad de apoyos en el Congreso. Y finalmente debe tenerse en cuenta que CC desde el gobierno canario siempre ha intentado mantener una política de buena relación con el gobierno central. Estos parecen ser los grandes ejes rectores en las estrategias.

LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS DE 2007 EN CANTABRIA

*Francesc Pallarés
Jordi Muñoz
Lucía López*

El marco político y la campaña electoral

Tras las elecciones de 2003, se formó el gobierno de coalición PRC-PSC-PSOE que dio la presidencia de la comunidad a Miguel Ángel Revilla del Partido Regionalista de Cantabria, pese a ser la tercera fuerza política.

El PP, a pesar de ser la primera fuerza tras las elecciones, representó la oposición en el parlamento cántabro durante la legislatura 2003-2007. Para esta campaña electoral presenta un nuevo candidato para presidir la comunidad, Juan Ignacio Diego Palacios (Castro Urdiales, 1960). Ingeniero Técnico Agrícola, presidente de Nuevas Generaciones (NNGG) del Partido Popular en 1988, alcalde de El Astillero desde 1995 hasta 2006, diputado del Parlamento de Cantabria en la Legislatura VI y presidente regional del Partido Popular de Cantabria desde Noviembre de 2004.

El gran objetivo electoral del PP es conseguir la mayoría absoluta en el parlamento cántabro. Confiando en aquellos sondeos electorales que les acercan a la mayoría absoluta, el PP se presenta como la única formación política capaz de reivindicar los intereses de la región cántabra en Madrid. Bajo el lema genérico de campaña «Progreso para todos», se plantea una campaña agresiva ante el anterior gobierno de coalición y con la presencia constante de líderes estatales del partido. Así podemos destacar la presencia del secretario general del PP, Miguel Ángel Acebes o el eurodiputado Juan Mayor Oreja en diferentes actos de campaña.

Las principales propuestas programáticas fueron presentadas en rueda de prensa por Diego como «diez prioridades como futuro presidente regional», entre las que se destacaron la rebaja de impuestos (cuota autonómica del IRPF; impuestos sobre escrituras e hipotecas y la supresión del impuesto de donaciones entre padres e hijos y cónyuges), educación (potenciación de la enseñanza de inglés y la creación de más de treinta guarderías), deportes (comprometiendo tres centros de tecnificación y uno de alto rendimiento), mayor peso de los empresarios en la gestión del suelo industrial, la reducción de listas de espera y la llegada del tren de alta velocidad Santander-Madrid.

El PSOE de Cantabria reedita su confianza en su cabeza de lista y vuelve a presentar a Dolores Gorostiaga Sáiz como candidata a la presidencia del gobierno cántabro. Dolores destacó a lo largo de toda la campaña la gestión realizada por el Partido Socialista en el Gobierno de Cantabria y la buena comunicación con el Gobierno de España. El objetivo electoral del PSOE era conseguir la presidencia

de la comunidad. Para ello, a lo largo de la campaña se reivindicó el perfil propio del partido, llegando en algunas ocasiones a criticar a su socio de gobierno.

Con el lema de campaña «Lola Gorostiaga Sáiz. Cantabria de verdad. Tu voto puede», la candidatura presenta sus prioridades programáticas centradas en los ámbitos de desarrollo económico y respeto medioambiental –acuerdo sobre la cuota láctea; impulso desarrollo rural; garantizar la construcción del AVE comprometiéndose a que en el 2010 el tiempo a Madrid se reduciría a tres horas y media, apertura del puerto de Santander a la ciudad, elaborar un gran pacto de urbanismo para terminar con la inseguridad jurídica de las construcciones ilegales– y 3 compromisos concretos: crear 20.000 empleos en la industria, convocar a las empresas, sindicatos y alcaldes para alcanzar un compromiso ético respecto al urbanismo y el medio ambiente y crear 12 millones de metros cuadrados de suelo industrial en la próxima legislatura.

El Partido Regionalista de Cantabria, por su parte, afronta estos comicios con expectativas de crecimiento tras su participación en el gobierno, y con la voluntad de reeditar la presidencia del Gobierno en manos de su líder y candidato a la presidencia de Cantabria, Miguel Ángel Revilla. Según estimaciones del barómetro preelectoral del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), Revilla es el líder mejor valorado y el 34% de los encuestados desean que repita como presidente regional.

De la misma manera que Dolores Gorostiaga, Revilla destacó a lo largo de esta campaña la buena gestión realizada en la anterior legislatura. Siendo la atracción de nuevas empresas y la autovía del agua algunos de sus mayores orgullos.

Bajo el lema de campaña «Primero Cantabria» el PRC plantea una campaña electoral de perfil propio, al margen de los principales partidos estatales y reivindicando el hecho de ser el único partido regionalista con posibilidades de concurrir al gobierno de Cantabria. El PRC plantea, en el inicio de la campaña electoral, una posición de equidistancia entre los dos partidos políticos a la hora de dibujar futuros pactos de gobierno. Así, los enfrentamientos con el PSOE se centraron en el proyecto de tren de alta velocidad Santander-Madrid que, a juicio de Revilla era el único proyecto frustrado al incumplir el presidente español, José Luis Rodríguez Zapatero. Por su parte, Dolores Gorostiaga (PSC-PSOE) criticaba, en campaña, a Miguel Ángel Revilla la «apropiación» de todos los logros realizados por el Gobierno de coalición. Aun estos elementos de fricción, la relación del PRC y el PP es virulenta y se espera una reedición de la coalición PRC-PSC-PSOE.

El programa electoral fue concretado en 700 propuestas siendo la industria y la vivienda claves del programa del PRC. Otras propuestas destacables fueron la descentralización de los servicios sanitarios para poder llegar a las zonas rurales; desarrollo rural que preserve el paisaje natural; medidas para conciliar la vida laboral y familiar como flexibilidad horaria, trabajo a tiempo parcial con garantía de retorno a jornada completa y guarderías sociolaborales.

IU, que en Cantabria carece de representación parlamentaria desde la escisión Izquierda Democrática Cántabra a mitad de la legislatura 1995-1999, trata de recuperarla con Juan González Bedoya (ex senador del PSOE y líder del movi-

miento de regeneración socialista) y presentándose en coalición con Bloque Regeneración bajo el nombre de Convocatoria por Cantabria. Con el lema de campaña «Tu voz en el Parlamento. Tú mandas», se plantean una campaña modesta de reivindicación de las políticas de izquierda en el Gobierno cántabro.

Los resultados

Con un nivel de participación ligeramente inferior al de 2003, las elecciones de 2007 en Cantabria deparan una de las grandes novedades de estas elecciones con el avance espectacular del PRC. Ello no modifica el gobierno de coalición PSOE-PRC pero lleva a los regionalistas a superar electoralmente al PSOE mientras el PP continua siendo el partido más votado en la CA.

La participación

El nivel de participación en las elecciones de 2007 ha sido del 72%, superior a la media de las 13 CCAA que celebraban elecciones conjuntamente y manteniendo así la pauta de elevada participación que ha caracterizado tradicionalmente a Cantabria.

El nivel de participación ha sido ligeramente inferior al de 2003, siguiendo la tónica de la mayoría de CCAA. Aún con poca diferencia se trata sin embargo de un nivel inferior al de la mayoría de las elecciones autonómicas en Cantabria siendo el segundo nivel más bajo en unas autonómicas en Cantabria y superado solamente al bajo nivel de de las elecciones de 1999.

Como en todas las CCAA la participación en las elecciones autonómicas es normalmente inferior a la que se produce en las generales. De todas maneras el incremento que en 2007 se produce con respecto a las generales de 2004 es relativamente reducido siendo Cantabria una de las CCAA que tradicionalmente han presentado más bajos incrementos de la abstención en las autonómicas con respecto a las generales.

CANTABRIA				
	<i>Resultados 2007</i>	<i>Dif. 07-03</i>	<i>Dif. 07-04</i>	
Participación	72,00%	-1,1	-5,20	
	<i>% s/votantes</i>			<i>Diputados</i>
PP	41,1	-1,0	-10,4	17 (-1)
PSOE	24,3	-5,4	-16,2	10 (-3)
IU	1,9	-1,8	-1,4	0(=)
PRC	28,4	9,1	28,4	12 (+4)

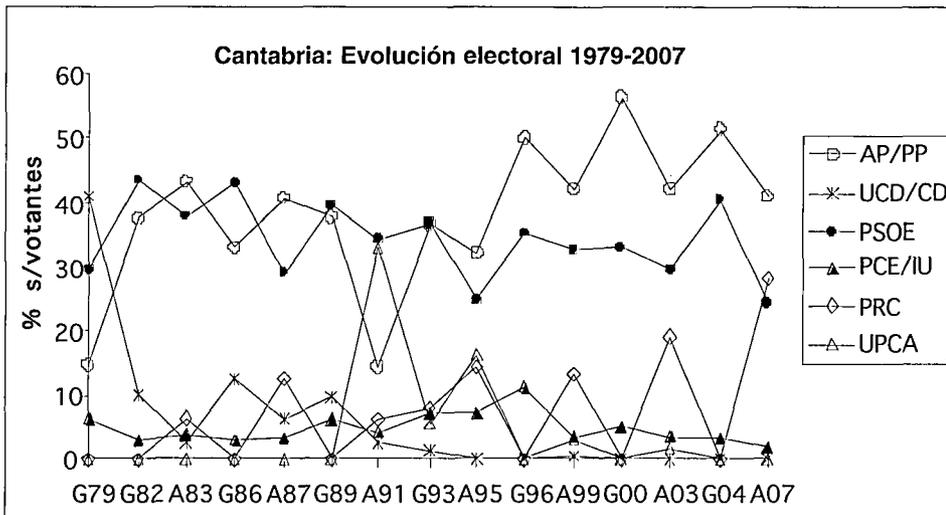
La orientación del voto

El PP (41,1%) vuelve a ser el partido más votado en las elecciones autonómicas en Cantabria donde sólo ha dejado de serlo en 1991. Con 143.610 votos experimenta una leve pérdida de 2.000 votos a pesar de haber 9.000 electores más en el censo.

El segundo partido es el PRC (28,4%) que alcanza esta posición por primera vez, superando al PSOE. Tan sólo en 1991 la UPCA de Hormaechea había conseguido romper el «bipartidismo estatal» y situarse como segunda fuerza, casi a la par con el PSOE, en la única elección autonómica en que los socialistas han sido la opción más votada en Cantabria.

El PRC experimenta un importante avance (9,3 puntos) recogiendo 32.000 nuevos sufragios de electores que habían votado fundamentalmente al PSOE en las anteriores elecciones, si bien un parte más pequeña proviene del PP. En conjunto este importante avance parece recoger los réditos de la visibilidad de la presidencia de M. Angel Revilla.

En tercer lugar queda ahora el PSOE que pierde 5,4 puntos (18.000 votos) y que con el 24,3% presenta su peor resultado electoral en Cantabria, viéndose desbordado en las presuntos beneficios de su posición dominante en el gobierno por la imagen del presidente Revilla.



Finalmente IU no consigue tampoco remontar el vuelo bajo el paraguas de la Convocatoria por Cantabria que con el 1,9% de los votos es con mucho el peor resultado obtenido por esa formación desde su nacimiento o anteriormente como PCE.

La comparación con la generales de 2004 amplifica el panorama que hemos descrito. Así los dos grandes partidos experimentan un retroceso muy importante –el PP pierde 10 puntos y el PSOE 16– mientras el PRC pasa de cero a 28%

pues no se presenta a las generales.

El nivel institucional

Como consecuencia de los resultados la composición política de la cámara experimenta algunas variaciones: el PRC obtiene 4 nuevos escaños en detrimento del PSOE que pierde 3 y el PP que pierde 1. Las variaciones si bien reducen la presencia del PSOE en la cámara, mantienen la mayoría absoluta de la coalición saliente.

El buen funcionamiento de la coalición PRC-PSOE durante la pasada legislatura no plantea problemas a su repetición si bien en el PSOE muestra su insatisfacción por la poca rentabilidad de su labor de gobierno.

Los pactos de coalición se extienden también a la Mesa del Parlamento y al nivel local, posibilitando el acceso de PRC o PSOE a un buen número de alcaldías, mientras el PP sólo obtiene la alcaldía en aquellos municipios donde consigue la mayoría absoluta. De esta manera el PP mantiene la alcaldía de Santander con mayoría absoluta y el PSOE la de Torrelavega mediante acuerdo con el PRC. En cambio en Castro Urdiales y Laredo la pauta de la «coalición autonómica» encuentra problemas y el PRC accede a las respectivas alcaldías en acuerdo con el PP.

En principio no hay elementos que indiquen la existencia de problemas entre los socios de la coalición como para prever una posible inestabilidad del gobierno. Si bien en todo caso hay que tener siempre presente que la posibilidad de una mayoría alternativa existe, la firma del Pacto Regional 2007-2011 entre PSOE y PRC, la interconexión de intereses en el ámbito local y autonómico, así como la gran permeabilidad entre los electorados de ambos partidos son factores que apuntan a la estabilidad.

LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS DE 2007 EN CASTILLA Y LEÓN

*Francesc Pallarés
Jordi Muñoz
Lucía López*

El marco político y la campaña electoral

En Castilla y León gobierna el PP desde 1987, con cuatro mayorías absolutas consecutivas conseguidas en los últimos comicios. Tras la victoria de los socialistas en las elecciones generales de marzo de 2004, el Gobierno de Castilla y León se ha convertido en uno de los estandartes del PP.

El Partido Popular reedita su confianza en Juan Vicente Herrera y vuelve a presentarlo como candidato a la presidencia de la región. Presidente del PP regional desde 2001, preside la Junta desde ese mismo año, cargo que revalidó en los comicios de 2003. Anteriormente había sido portavoz del grupo parlamentario Popular en las Cortes de Castilla y León de 1995 a 2001.

El gran objetivo del PP para estas elecciones es el de revalidar la mayoría en las Cortes y así mantener el «bastión» popular a pesar del Gobierno estatal socialista. Así, la presencia de líderes estatales a lo largo de la campaña electoral fue constante: Soraya Sáenz de Santamaría; Ana Pastor y Arias Cañete que denunciaron la discriminación del Gobierno central ante las Comunidades Autónomas gobernadas por el PP.

La campaña electoral se caracterizó por los enfrentamientos con el PSOE de Castilla y León pero, sobretudo, por las críticas a la gestión del Gobierno de José Luís Rodríguez Zapatero. La negociación en Bruselas por el Plan de Desarrollo Rural y la política antiterrorista fueron algunas de estas críticas.

La candidatura de Juan Vicente Herrera centró sus principales propuestas programáticas en las áreas de organización territorial (promoción de una Ley de Cooperación Interinstitucional para favorecer la colaboración entre las comunidades autónomas limítrofes); infraestructuras (creación de seis enclaves logísticos); desarrollo rural (apuesta por la actividad productiva de los agricultores y ganaderos con la aportación de 888 millones de euros comprometidos por la Junta); defensa de la identidad (mediante la promoción de la región con la estrategia «Marca Castilla y León»); promoción económica (creación de un Plan de Suelo Industrial; desarrollo del Plan Estratégico del Comercio o el proyecto de ley de Turismo) y recursos energéticos (puesta en marcha de una estrategia de desarrollo sostenible, renovación de más de mil kilómetros de redes de distribución de agua y el avance en la gestión del Duero como parte del autogobierno regional y en desarrollo de las previsiones del Estatuto).

En cuanto a la adquisición de compromisos concretos durante la campaña

destacaron la adopción de un sistema integral de atención a la dependencia y la rebaja de impuestos por la implantación de energías limpias en las viviendas.

El PSOE de Castilla y León, por su parte, vuelve a presentar como cabeza de lista de la candidatura a Ángel Villalba para tratar de mejorar los resultados de 2003 y desbancar así al Partido Popular de la presidencia de Castilla y León. Para ello la presencia de líderes estatales del partido –como la de Jordi Sevilla, ministro de Administraciones Públicas– y en especial, la del presidente del Gobierno José Luis Rodríguez Zapatero –que acudió a la comunidad en tres ocasiones a lo largo de la campaña– marcaron parte de la campaña electoral del PSOE en CyL.

La campaña electoral del PSCL-PSOE se caracterizó por los enfrentamientos hacia el Partido Popular. La oposición constante de la Junta ante la gestión del Gobierno central llegando a interrumpir la actuación del Gobierno central en la comunidad y la puesta en marcha de proyectos urbanísticos especuladores fueron el eje central de estos enfrentamientos.

La preocupación por la fuga de jóvenes y la especulación del suelo se plantearon como los principales ejes programáticos de esta campaña. En cuanto a las propuestas programáticas destacaron las 300 medidas económicas impulsadas con 18.500 millones de inversión para incrementar la población y generar empleo; el incentivo a empresas que contraten a jóvenes de la región; la puesta en marcha de un Instituto de Investigación Energética (junto con el desarrollo de un Plan Nacional de Reserva Estratégica del Carbón y el Plan de Energías Renovables); la elaboración de una Ley de Montes; la corrección de desequilibrios territoriales con el impulso de un plan interterritorial; la creación de una consejería de Trabajo y Asuntos Sociales y otra de Vivienda y Urbanismo o la generalización de la enseñanza bilingüe desde la educación primaria. Los compromisos adquiridos por Villalba se concretaron en recuperar la concesión del hospital de Burgos; creación de 200.000 empleos; ayudas de 500 euros para jóvenes de entre 16-34 años para adquirir ordenadores; puesta en marcha de un Plan de Turismo con 500 millones de euros para incrementar el 60% el número de viajeros en 2011; 900 millones para cultura y patrimonio y desbloqueo de 200 expedientes de Bien de Interés Cultural.; cheques mensuales de al menos 100 euros para el acceso de niños de 0 a 3 años a escuelas infantiles.

La Unión del Pueblo Leonés (UPL) aspira a mantener, o aumentar, su representación en las cortes castellanoleonesas y así convertirse en llave de formación de mayorías en caso de que el PP perdiese su mayoría absoluta. De todos modos, la UPL no contempla la posibilidad de entrar en el gobierno autonómico, puesto que su prioridad es la celebración de un referéndum para conseguir una autonomía propia para el «País Leonés» que incluye las provincias de León, Salamanca y Zamora. Durante el año 2006, UPL recogió firmas para solicitar la autonomía leonesa, sin éxito. Aun así, durante la legislatura presidida por José Luis Rodríguez Zapatero UPL presentó un anteproyecto de «Estatuto de Autonomía de León y Castilla» (3 de noviembre de 2005). En dicho documento se proponía el reconocimiento de una «dualidad identitaria» dentro de la comunidad autónoma.

A diferencia del resto de los candidatos a la Junta, Joaquín Otero –cabeza de lista por la UPL–, no cuenta con programa electoral ni propuestas para la comu-

nidad, ya que «La Unión del Pueblo Leonés no puede tener un programa de gobierno, porque no va a gobernar la autonomía».

Junto con los Verdes, Izquierda Unida Castilla y León, por su parte, se presenta con el objetivo de recuperar su representación parlamentaria perdida en las elecciones de 2003 –la encuesta preelectoral del CIS pronosticaba la recuperación del escaño perdido–. Presenta como candidato a José María González (Aller, 1953), Maestro, Coordinador General de IU-CyL desde Mayo 2005 y miembro de la Presidencia Federal de IU desde Mayo 2005.

Con el lema de campaña: «Gobernar de otra manera. Con IU los Verdes es posible» «Izquierda Unida-Los Verdes. Compromiso Castilla y León» IU planteó una actitud crítica con la gestión de PP CyL por «expulsar» a la población de Castilla y León pero también hacia el PSOE por no enfrentarse a la Junta ante materias como la corrupción urbanística a lo largo de la última legislatura.

Las principales propuestas programáticas de IU-Los Verdes se centraron en apostar por la I+D+i para crear empleo y evitar deslocalizaciones; la elaboración de un Pacto Social por la Vivienda; la redistribución de los recursos sanitarios (dignificando los consultorios de los pueblos de menos de 500 habitantes, reduciendo las listas de espera, mejorando los servicios de emergencia y apostando por la Atención Primaria); la aprobación de un Plan Ferroviario de Castilla y León; elaboración de un Contrato Ecológico basado en la cohesión territorial y en el sostenimiento medioambiental; urbanismo (construcción de viviendas se realice en base a la demanda); nuevas leyes de Ordenación del Territorio y de Comarcalización y la elaboración de un Plan para la Concentración Industrial.

Otras candidaturas que si bien perdieron o no lograron representación parlamentaria en las anteriores elecciones como Candidatura Independiente (opción de centro y de progreso; el despoblamiento como principal problema de la región) o Tierra Comunera-Alternativa por Castilla y León (realizando una campaña electoral intensa, de propuestas concretas, con un mensaje diferenciado de PP y PSCL-PSOE. Los ejes de la campaña de TC fueron el cumplimiento del Estatuto de Autonomía; la cohesión territorial, la vertebración del tejido industrial, la protección del medio ambiente y el patrimonio cultural) estuvieron presentes de manera intensa en esta campaña electoral.

En general la campaña se vio marcada por el enfrentamiento entre las principales formaciones políticas a lo largo de la misma. Las denuncias del Partido Popular y de Tierra Comunera ante la posibilidad que candidaturas como las de Acción Nacionalista Vasca pudiesen participar en estas elecciones y pudiesen participar en las instituciones de Castilla y León marcaron, también, la agenda de este período preelectoral.

Los resultados

Con un nivel de participación ligeramente inferior al de 2003, los resultados marcan una clara estabilidad, con variaciones muy escasas. El PP es el partido ampliamente mayoritario con el PSOE en segunda posición. Ambos experimentan ligeras mejorías en términos relativos, mientras IU y los PANE en su con-

junto experimentan también un ligero retroceso. El PP por tanto mantiene su mayoría absoluta y el gobierno de la Comunidad.

La participación/abstención

La Comunidad de Castilla y León presenta un nivel de participación del 70,7%, que supone un pequeño incremento de 2 puntos respecto de las autonómicas de 2003. De todas maneras se mantiene como una CA más participativa que la media.

Se trata de un nivel intermedio en el conjunto de elecciones autonómicas en la CA, si que existan sin embargo diferencias tan importantes como en otras CCAA entre la elecciones con mayor nivel de participación (27% en 1995 y 2003) y aquellas con nivel más bajo (32% en 1991 y 1999).

Como en anteriores procesos el nivel de participación en las autonómicas es inferior en siete puntos al de las generales de 2004, mostrando la misma pauta de menor participación que el resto de CCAA.

Por circunscripciones provinciales, Ávila y Segovia se mantienen como las más participativas (76%) siendo Burgos y León (68%) las que presentan los menores índices de participación, de los que no están lejos tampoco Salamanca, Soria y Zamora (70%) mientras Palencia y Valladolid (72-73%) quedan en posición intermedia.

Las variaciones respecto de las anteriores autonómicas son suaves y parecidas a la media en la mayoría de provincias, con las excepciones del más bajo incremento en Segovia (0,3) y el más elevado en Burgos (3,5)

CASTILLA Y LEÓN

	<i>Resultados 2007</i>	<i>Dif. 07-03</i>	<i>Dif. 07-04</i>	
Participación	70,7%	-2,0%	-7,1%	
	<i>% s/votantes</i>			<i>Diputados</i>
PP	48,8	0,7	-1,2	48 (=)
PSOE	37,4	1,0	-4,1	33 (+1)
IU	3,1	-0,4	0,2	0 (=)
UPL	2,7	-1,1	2,7	2 (-1)

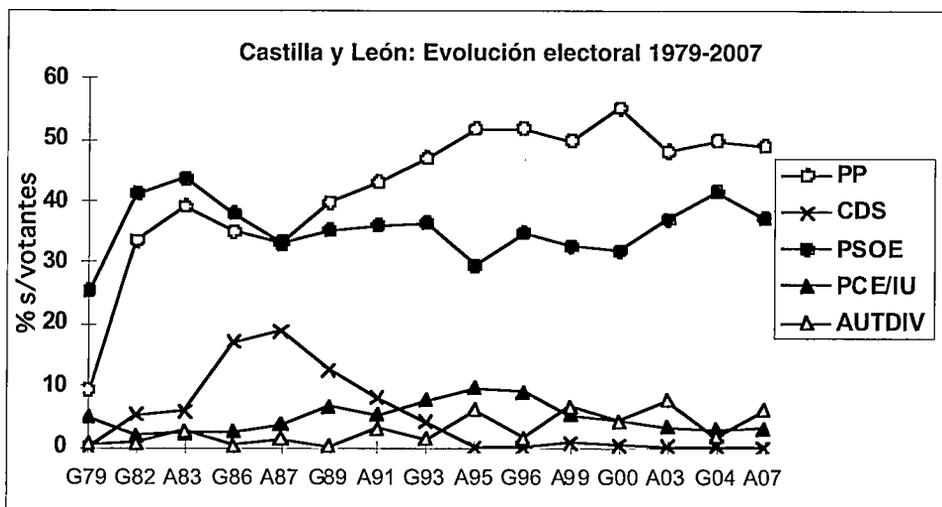
La orientación del voto

El PP es de nuevo el partido más votado en Castilla y León recogiendo algo más de 2 millones de votos, es decir, el de uno de cada dos castellano-leoneses (48,8%) que han participado en la elección. Mantiene así su posición dominante con clara ventaja sobre el PSOE (37,4%). Si bien ambos pierden un escaso núme-

ro de votos (12.000 el PP y 2.000 el PSOE) mejoran ligeramente su porcentaje en el marco del ligero incremento de la abstención.

En una arena de competición casi monopolizada en exclusiva por los dos grandes partidos, la tercera fuerza IU (3%) ocupa una posición marginal como ha venido sucediendo hasta ahora.

Por su parte existe en la Comunidad un espacio «regionalista» que ha presentado siempre una gran fragmentación, ocupado por una gran cantidad de opciones a nivel de la Comunidad, de provincias concretas o incluso de comarcas. En conjunto estas opciones han obtenido el 6% de los votos siendo la UPL (2,7%) la opción más destacada entre ellas. De todas maneras también este espacio experimenta una reducción en estas elecciones retrocediendo en conjunto 1,6 puntos, siendo de 1,1 puntos en el caso de la UPL.



A nivel de circunscripciones el PP es claramente dominante en las diferentes provincias, con la excepción de León y sus porcentajes oscilan entre el 48% de Valladolid y el 58% de Ávila.

Los resultados del PSOE presentan cierta mayor homogeneidad que los del PP. Dejando aparte el más bajo resultado en Ávila (32%), en el resto de provincias sus apoyos oscilan entre el 35% de Burgos y el 39,4 de León, única provincia donde el PSOE consigue superar al PP, aún por muy escaso margen de votos. El PSOE parece recoger así la influencia derivada de la imagen de Rodríguez Zapatero, leonés, y repite la victoria que ya obtuvo en las generales del 2004 lo que no lograba desde finales de la década de los 80.

El nivel de apoyo a IU es bastante cercano a la media en la mayoría de las provincias con la excepción del bajo nivel de Soria (1,6) y el claramente superior al resto en Valladolid (4,7%).

Por lo que se refiere a los PANE, la gran diversidad de opciones en este espa-

cio se traduce en niveles de apoyo muy bajos, siendo la UPL en León la única de estas opciones con un buen nivel de apoyo (13,3% en la circunscripción). El segundo partido de este tipo en número de votos es Tierra Comunera (1% en el global) que tan sólo en Burgos consigue un nivel apreciable de implantación (4,5%) que le sitúa como tercer partido en la provincia por delante de IU. Por debajo hay otras 11 opciones que pueden catalogarse dentro de esta categoría compitiendo siempre varias de ellas en cada circunscripción. Dejando aparte la UPL, el nivel de voto obtenido conjuntamente por todas las demás en cada una de las diferentes provincias oscila entre el 2,5% y el 5%, con la excepción de Soria donde la Iniciativa por el desarrollo de Soria obtiene el 7,2% y se sitúa también en tercer lugar por delante de IU.

El nivel institucional

Las Cortes de Castilla y León no experimentan prácticamente variación en relación con la pasada legislatura. La única provine del escaño adicional que se distribuye en Valladolid como consecuencia del aumento demográfico en esta provincia. El escaño adicional lo obtiene el PSOE.

La cámara queda configurada así con mayoría absoluta del PP (48 escaños), contando además con 33 diputados del PSOE —que gana uno— y 2 de UPL. La presidencia de las Cortes de Castilla y León queda pues para el PP en la persona de José Manuel Fernández Santiago, que ya había presidido la Cortes en la legislatura recién acabada.

El candidato del PP Juan Vicente Herrera queda pues investido como presidente de la Junta de Castilla y León que forma un gobierno monocolor del PP.

La estructura bipartidista tampoco deja demasiado margen para acuerdos en el nivel local, siendo pocos los ayuntamientos que no se configuran con una mayoría absoluta. El PP obtiene sobre esta base la Presidencia de todas las Diputaciones provinciales y la alcaldía en la mayoría de las capitales de provincia (accediendo en Zamora como mayor minoría). Las únicas capitales en que el PSOE consigue la alcaldía son León (con el apoyo de UPL) y Soria (como mayor minoría).

LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS DE 2007 EN CASTILLA-LA MANCHA

*Francesc Pallarés
Jordi Muñoz
Lucía López*

El marco político y la campaña electoral

Tras 14 años de mayorías absolutas del PSOE en Castilla-La Mancha, parece haberse consolidado un sistema de partido hegemónico. Aunque la incorporación de José Bono a la política española como Ministro de Defensa (2004) obligó incorporar un nuevo presidente a la Junta de Castilla-la Mancha en mitad de legislatura, José María Barreda, e introdujo un nuevo escenario político de cara a las futuras elecciones autonómicas.

En el PSOE de Castilla-la Mancha destaca ante todo la figura de José Bono, incluso tras su dimisión en el ministerio del Defensa y retirada voluntaria de la política (abril del 2006). El PSOE debía presentar un nuevo candidato a la presidencia de la Junta de Castilla-la Mancha. José María Barreda (Ciudad Real, 1953) es el elegido. Doctor en Geografía e Historia por la Universidad Complutense de Madrid, empezó su carrera política en 1983 como concejal de su ciudad natal. Entre 1983 y 1987 fue consejero de Educación y Cultura y más tarde de Relaciones Institucionales. Desde 1999 vicepresidente de Castilla-La Mancha y mano derecha de Bono, que reconocía tomaba las decisiones importantes tras discutir las con él. Goza de una alta popularidad entre los ciudadanos.

Bajo el lema «Piensa en Castilla-la Mancha», el PSOE de C-LM plantea una campaña de cercanía donde se expliquen los logros obtenidos y los futuros proyectos para la comunidad con la finalidad de mantener los resultados obtenidos por su antecesor. Para ello la candidatura de Barreda se ve acompañada por José Bono a lo largo de toda la campaña electoral como también del presidente del Gobierno en un mitin de la campaña. La presencia de José Luís Rodríguez Zapatero vino acompañada de compromisos como por ejemplo la del soterramiento de la alta velocidad a su paso por Talavera.

El enfrentamiento con el PP es otra de las características de la campaña electoral del PSOE. El poco conocimiento e identificación de la candidata del PP por Castilla-La Mancha es una de las críticas más frecuentes realizadas por Barreda.

Los compromisos electorales de Barreda se concentraron en garantizar plazas de residencia para mayores y pago de guardería privada hasta que se consiga pública; 3.300 millones de euros para mejorar la renta de agricultores y ganaderos o la ejecución de la autovía Cuenca-Ciudad Real por La Almarcha.

El Partido Popular vuelve a presentar una nueva candidatura para la presidencia de la región. En este caso, quien deberá liderar la campaña es Maria Cos-

pedal García (Madrid, 1965). Licenciada en Derecho y abogada del Estado, su cargo más relevante ha sido el de consejera de Obras Públicas y Transportes del Ejecutivo de la Comunidad de Madrid desde 2005. El año pasado fue designada por su partido para competir por la presidencia regional y fue nombrada senadora autonómica por Castilla-La Mancha.

La presencia de líderes estatales del Partido Popular en la campaña electoral de Castilla-la Mancha como la del secretario general, Ángel Acebes, apoyó la candidatura de Cospedal. Las declaraciones de Acebes avisaban del carácter de enfrentamiento con el PSOE de la campaña. Así, el caso del lino o las acusaciones a Loyola de Palacio eran ejemplos del enfrentamiento del PSOE con el PP. Por otra parte, se dudaba de la autonomía de Barreda ante la Moncloa y Ferraz.

La campaña electoral del PP no sólo destacó por la presencia de líderes estatales del partido sino también por la presencia de temas estatales en su agenda de campaña. De esta manera cabe mencionar la crítica de la gestión del Gobierno Zapatero en materia antiterrorista o recordando la derogación del Plan Hidrológico Nacional, la aprobación del Estatut catalán y la nueva asignatura de Educación para la Ciudadanía a lo largo de esta legislatura.

El programa electoral del PP se presenta bajo el nombre «Compromisos de Cospedal». En el área de sanidad destacan los compromisos de la construcción del Hospital de Toledo; el pago por parte de la Junta de la vacuna contra el cáncer de útero; el incremento del número de médicos de la comunidad; la reducción de las listas de espera y conseguir que las zonas rurales puedan tener un servicio de guardia efectivo de 24 horas. En la promoción y desarrollo rural, destaca el fondo de promoción vitivinícola o la creación de una oficina en Bruselas que defiende los intereses de los agricultores. Otros compromisos que se destacan a lo largo de la campaña fueron plazas de guardería gratuitas para todos los niños que así lo deseen; Plan de Viviendas para los jóvenes (con la promesa de deducciones fiscales de hasta mil euros para los jóvenes que tengan que alquilar vivienda); mayor y mejor oferta de suelo industrial o unir las cinco capitales de provincia por autovía o garantizar la paga de jubilación a todas las amas de casa.

Izquierda Unida es uno de los partidos damnificados por la presente Ley electoral. Pese a tener 34.000 votantes en las anteriores elecciones no consiguió representación parlamentaria (mientras que PP o PSOE consiguieron escaño con 21.000 votos). IU, se presenta en esta campaña con el objetivo de conseguir representación. Evitar la especulación inmobiliaria en la comunidad es uno de sus principales ejes programáticos que defiende Goyo Lara, candidato de IU para estas elecciones. Los enfrentamientos con PSOE y PP durante la campaña fueron destacables durante la misma.

La serenidad y la ausencia de enfrentamiento era el planteamiento inicial de campaña electoral de los principales partidos políticos (PP y PSOE) que se fue incumpliendo a medida que las jornadas de la campaña se iban sucediendo. Así los enfrentamientos entre ambas formaciones fueron la característica central de esta campaña electoral.

Los resultados

Con un nivel de participación algo inferior al de 2003, las primeras elecciones autonómicas sin José Bono como candidato mantienen al PSOE como partido mayoritario en la Comunidad si bien el PP acorta distancias de manera significativa. El PSOE sin embargo mantiene la mayoría absoluta y forma gobierno monocolor.

La participación/abstención

El nivel de participación ha sido del 73,6% que mantiene a Castilla-La Mancha como una de las cuatro CCAA más participativas, a pesar de ser una de las 13 CCAA en que mayor es el incremento de la abstención con respecto a 2003 (2,6 puntos).

En perspectiva histórica el nivel de abstención en estas elecciones (26'4%) es inferior a la media de las autonómicas en la Comunidad, similar al de 1983 y sólo superado, por escaso margen, por la abstención en 1991 en unas elecciones de desmovilización a nivel general. Por otra parte, en relación a las generales de 2004 la abstención aumenta en 6 puntos, en el marco de una pauta estable en la Comunidad y general en todas las CCAA.

CASTILLA-LA MANCHA: ELECCIONES AUTONÓMICAS 2007				
	<i>Resultados 2007</i>	<i>Dif. 07-03</i>	<i>Dif. 07-04</i>	
Participación	73,6%	-2,6	-6,2	
	<i>% s/votantes</i>			<i>Diputados</i>
PP	42,1	5,6	-4,9	21 (+3)
PSOE	51,6	-5,8	-5,5	26 (-3)
IU	3,4	0,4	-0,1	0 (=)

A nivel provincial existe una cierta diversidad que puede caracterizarse diferenciando las provincias más participativas Cuenca (20,5%) y Toledo (23,8%), y las menos participativas Albacete, Ciudad Real y Guadalajara, con niveles entre el 28,5% y el 30%. Se trata de una tipología bastante estable que se reproduce en todo tipo de elecciones, variando únicamente el nivel según el tipo de elección y/o la coyuntura.

Con respecto a 2003 las variaciones son bastante similares (alrededor de 2 puntos) en todas las provincias excepto en Guadalajara donde se produce un incremento notablemente superior (5,5 puntos). Guadalajara pasa a ser así la provincia más abstencionista en estas elecciones, cuando tradicionalmente había sido Ciudad Real la provincia que presentaba niveles de abstención más elevados en este tipo de elecciones.

La orientación del voto

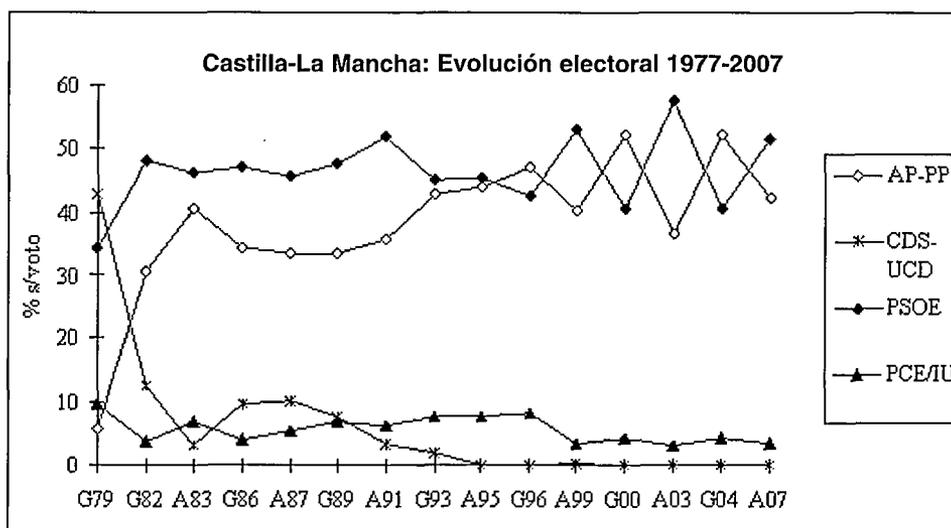
En las primeras elecciones autonómicas sin Bono como candidato el PSOE vuelve a ser el partido mayoritario en Castilla-La Mancha recogiendo 570.000 votos (el 51,6% de los votantes). Es un resultado que se sitúa entre los mejores obtenidos por el PSOE en la Comunidad pero claramente inferior al obtenido en las pasadas elecciones de 2003.

El PP obtiene el 42,1% de los votos, obteniendo su segundo mejor resultado en elecciones autonómicas en Castilla-La Mancha. El PP queda ahora a 9 puntos de distancia del PSOE, la distancia más corta entre ambos en unas autonómicas excepto en 1995.

Finalmente IU se mantiene en los niveles prácticamente marginales de apoyo (3,4%) en que se sitúa desde 1999. Por lo que se refiere a otras candidaturas, tan sólo Tierra Comunera mantiene sus candidaturas en las 5 provincias pero sus niveles de apoyo a nivel de la CA es del 0,4%. Castilla-La Mancha es una Comunidad plenamente bipartidista.

Los resultados de 2007 indican algunas variaciones importantes con respecto a las últimas elecciones. El PSOE experimenta un retroceso de 5,8 puntos, prácticamente los mismos que avanza el PP. Castilla-La Mancha es la CA donde el PSOE experimenta el mayor retroceso y se acompaña del mayor avance del PP. Al no existir una mala valoración del gobierno, que los datos de encuestas no indican, todo indica que la explicación de este cambio debe enmarcarse en la no presentación de Bono como candidato. Debe tenerse en cuenta, además, que en un marco de importantes oscilaciones en el nivel de voto el PSOE obtiene en Castilla-La Mancha peores resultados en las generales que en las autonómicas, al revés que el PP que desde 1996 ha sido el partido más votado en la CA. Ello es una buena muestra de la influencia del liderazgo de Bono y de su acción de gobierno, así como de las dificultades del PP para encontrar una alternativa. Los datos de encuesta indican claramente la transferencia de voto del PSOE al PP, si bien el PSOE consigue mantener mejores resultados que en las generales. De todas maneras debe tenerse en cuenta que en las elecciones de 2003 el PSOE alcanzó un nivel «excepcional» de voto y quizás los resultados de 2007 sean solamente el reflujó de aquella ola para volver a niveles más normales en el marco de la historia electoral de la Comunidad.

A nivel provincial los resultados siguen la pauta de la media de la Comunidad excepto en Guadalajara donde el partido más votado es el PP aunque por escaso margen. Esta es la provincia donde el PSOE ha venido obteniendo siempre los resultados más bajos, seguida después por Cuenca. Los mejores resultados los presenta en Ciudad Real y Albacete siguiendo también una pauta bastante estable a través de las elecciones. De todas maneras estas diferencias se producen en un marco de bastante homogeneidad pues dejando aparte Guadalajara (45,5%) en las demás provincias el nivel de voto socialista es relativamente similar y en 2007 se ha situado entre 50-55%. La distribución provincial de los apoyos al PP presentan, dado el bipartidismo, una pauta prácticamente inversa a la del PSOE. Su mejor resultado lo presenta en Guadalajara (46%) seguida de Cuenca y el pero en Ciudad Real (39%) seguida de Albacete, mientras Toledo queda en posición intermedia.



Por lo que se refiere a IU, presenta en todas las provincias una debilidad muy parecida a la que expresa la media, con un 4,5% en Guadalajara donde siempre ha obtenido sus mejores resultados, y el 2,7% en Cuenca también tradicionalmente su punto más débil en la CA.

El nivel institucional

Como consecuencia de los resultados electorales las Cortes de Castilla-La Mancha experimentan algunas variaciones pero no se altera la mayoría de gobierno, manteniendo el PSOE la mayoría absoluta. De todas maneras debe tenerse en cuenta que un contexto bipartidista como el de Castilla-La Mancha (y otras CCAA), con dos únicos partidos representados en la cámara, no cabe otra posibilidad que la de mayoría absoluta de un partido.

El PSOE ha obtenido 26 escaños, perdiendo tres en relación a la legislatura recién acabada, mientras el PP ha obtenido 21 pasando pues a tener tres escaños más que anteriormente. IU no obtiene representación. Es decir, la misma composición que en 1999.

En el nivel local se producen algunas variaciones pero no muy importantes, en un contexto que el que la mecánica bipartidista, y no la coalicional, es la que determina la configuración de las instituciones. EL PSOE pierde poder a nivel de las capitales de provincia donde el PP obtiene por mayoría absoluta las alcaldías de Ciudad Real (renueva) y consigue arrebatar al PSOE las de Cuenca y Guadalajara donde dispone asimismo de mayoría absoluta. Por su parte el PSOE necesita el apoyo de IU para renovar la alcaldía de Albacete y arrebatar la de Toledo al PP.

Por lo que se refiere a las Diputaciones provinciales el PSOE mantiene con mayoría absoluta las Diputaciones de Albacete, Toledo, Ciudad real y Cuenca, mientras necesita el apoyo de IU para renovar la de Guadalajara.

LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS DE 2007 EN LA COMUNIDAD VALENCIANA

*Francesc Pallarés
Jordi Muñoz
Lucía López*

El marco político y la campaña electoral

El PP dispone de una cómoda mayoría absoluta en la C. Valenciana desde 1999, y en esta ocasión gran parte de las encuestas apuntan a la probable reedición de la misma. La situación de dominio institucional del Partido Popular hace que la legislatura que se cierra haya sido básicamente estable para la fuerza en el gobierno. De todos modos, los resultados de las elecciones generales de 2004, en los que la distancia entre el PSOE y el PP fue mucho menor que en 2003, y la conformación de un pacto de izquierdas y nacionalista abren unas ciertas expectativas de cambio.

Se trata de una campaña dura, con momentos de cierta intensidad dialéctica –incluso mayores de lo que se podría prever dada la poca competitividad. Un acontecimiento que marca la campaña, y que vale la pena destacar es la presentación del circuito urbano de Fórmula 1 en el puerto de la ciudad de Valencia. El presidente de Formula One Management, condicionó el establecimiento de una prueba de la copa del mundo de Fórmula 1 en Valencia a que el Partido Popular ganase las elecciones autonómicas y municipales, lo que provocó una fuerte polémica.

Las fuerzas políticas y la campaña

El PP, con Francisco Camps a la cabeza, afronta los comicios con la voluntad de mantener su posición dominante en el panorama político valenciano. Es la segunda cita de Camps con las urnas y sus expectativas son muy altas. El Partido ha atravesado un proceso de fuertes divisiones internas, entre los sectores próximos al ex ministro y ex presidente de la Generalitat Eduardo Zaplana, y los próximos a Camps. Finalmente parece que el sector próximo a Camps ha consolidado su control del partido, aunque en Alicante los fieles a Zaplana tienen una mayor presencia. Otra fuente de inestabilidad interna ha venido dada por las acusaciones de corrupción y la imputación de algunos cargos importantes del partido, como el presidente de la Diputación de Castelló Carlos Fabra.

Camps plantea su campaña alrededor de dos ejes fundamentales: la defensa de su gestión al frente de la Generalitat, así como de la crítica al trato que el gobierno español proporciona a la comunidad autónoma en materias como la política hidrológica o la financiación de la sanidad, entre otras. El enfrentamiento con el gobierno central es una constante en el discurso de los populares, que ponen el supuesto maltrato de Zapatero a la Comunidad Valenciana como ejemplo del poco interés

del PSOE en este territorio. La cuestión hidrológica –el trasvase del Ebro, básicamente– sigue siendo uno de los temas destacados en la agenda política popular.

El PSPV repite esta vez candidato, en la figura de Joan Ignasi Pla, secretario general del partido, en lo que se percibe como la última oportunidad de Pla de arrebatarse la mayoría absoluta al PP. La gran novedad en esta ocasión es la candidatura de la ex ministra de cultura Carmen Alborch a la alcaldía de València.

La campaña socialista se articula básicamente a partir de la crítica a la gestión del PP al frente de la Generalitat. Los principales temas de crítica son la situación de los servicios públicos, los casos de corrupción, el descontrol en el desarrollo urbanístico o el uso partidista de Radio Televisió Valenciana. También se critica la falta de política industrial que hace bascular el eje del crecimiento básicamente en el sector de la construcción y el turismo. Al mismo tiempo, los socialistas defienden las inversiones del gobierno central en el territorio valenciano como prueba de los beneficios de un gobierno socialista.

En esta ocasión, y tras un largo proceso de negociaciones, Esquerra Unida del País Valencià concurre en coalición con el Bloc Nacionalista Valencià y otros partidos menores (verdes y republicanos) bajo la denominación ‘Compromís pel País Valencià’. El objetivo de esta coalición es consolidar un tercer espacio político en las Cortes valencianas y contribuir a dificultar la reedición de la mayoría absoluta del Partido Popular. Hay que tener en cuenta que en las anteriores elecciones el Bloc Nacionalista obtuvo un 4,7% del voto lo que, debido a la barrera del 5% autonómico, le dejó fuera del parlamento e hizo que sus más de 100.000 votos no tuviesen incidencia a la hora de repartir escaños.

La lista por València la encabeza Glòria Marcos, coordinadora general de EUPV después de un período de tensiones internas que han acabado por desplazar a los miembros del anterior grupo parlamentario, que no repiten en las listas. Enric Morera, líder del BNV, ocupa el segundo lugar de la lista.

Los temas principales de la campaña de la coalición nacionalista y de izquierdas son la corrupción, la crítica al desarrollo urbanístico y su impacto sobre el medio ambiente, el rechazo a la reforma del Estatuto recientemente aprobada o la defensa de una política lingüística que dé mayor protección al valenciano y reconozca la unidad de la lengua catalana. La degradación de los servicios públicos de educación y sanidad (generalización de aulas prefabricadas, gestión privada de hospitales y centros de atención primaria, etc.) también se encuentran entre las prioridades de la coalición. Por otra parte, la política de grandes eventos de la Generalitat, así como el gran consumo de territorio que genera el desarrollo turístico se encuentran también en los ejes de la campaña.

Los resultados

Con un nivel de participación ligeramente inferior al de 2003 el PP se consolida como partido dominante en la Comunidad Valenciana mejorando notablemente sus ya buenos resultados anteriores. Los socialistas continúan como segunda fuerza muy alejados del nivel del PP mientras el *Compromís per València* no consigue llegar al 10%. Se mantiene así un gobierno del PP con mayoría absoluta.

La participación/abstención

Con un pequeño descenso respecto de las anteriores elecciones, la participación en las autonómicas de 2007 ha sido del 70%, un nivel ligeramente inferior a la media de las 13 CCAA y sólo superando a Aragón además de las tres CCAA más abstencionistas (Asturias, Canarias, Baleares). Se trata de un nivel relativamente bajo en el conjunto de elecciones autonómicas celebradas hasta ahora. Tan sólo las elecciones de 1991 y sobre todo las de 1999 (67,8%) habían presentado niveles inferiores, mientras que en las de 1995, las más participadas hasta ahora, el nivel fue del 76,1%. Posiblemente la falta de expectativa de la elección en la que todos los sondeos y percepciones indicaban una nueva victoria del PP por mayoría absoluta puede haber creado un nivel menor de movilización como suele ser habitual cuando se da esta circunstancia

Dentro de una pauta de homogeneidad entre las tres provincias, Alicante es la que presenta como es habitual, el nivel de participación más bajo (68%) mientras la más participativa es Valencia (71,3) con Castellón en posición intermedia, si bien estas dos últimas acostumbran a presentar niveles de participación muy parecidos.

COMUNIDAD VALENCIANA: ELECCIONES AUTONÓMICAS 2007

	<i>Resultados 2007</i>	<i>Dif. 07-03</i>	<i>Dif. 07-04</i>	
Participación	70,1%	-1,4	-7,6	
	<i>% s/voto</i>			<i>Diputados</i>
PP	52,2	5,2	5,7	54 (+6)
PSPV	34,3	-1,4	-7,9	38 (-3)
EUPV	8,0	1,7	3,3	7 (+1)
Bloc	---	- 4,8		
UV	0,9	-2,0	0,9	0 (=)

En relación a las generales de 2004 el nivel de participación experimenta un descenso de 7,6 puntos, en un marco general de menor participación en las autonómicas que en las generales que se observa en todas las CCAA.

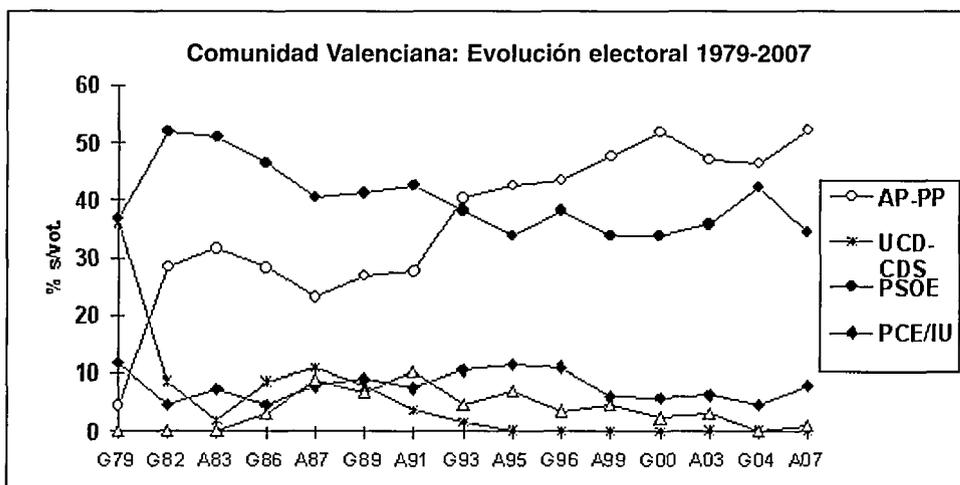
La orientación del voto

El PP y el presidente saliente Francisco Camps son los grandes triunfadores de las elecciones de 2007 obteniendo 1.275.000 (52,2%), el número de votos y el porcentaje más elevado alcanzado por un partido en la Comunidad Valenciana en cualquier tipo de elección.

El PSPV (34,3%) continúa como segunda fuerza sin conseguir salir del nivel en el que está estancado desde 1995 cuando perdió el gobierno que detentaba con amplia mayoría en la Comunidad. En estas elecciones experimenta un ligero retroceso respecto a 2003.

Por su parte el CpV obtiene el 8% de los votos, un porcentaje menor al que habían obtenido sus integrantes por separado en 2003.

El PP presenta unos resultados bastante homogéneos por provincias: su mejor resultado lo obtiene en Valencia (53,3%) y el más bajo en Castellón (48,9). No es una estructura habitual pues el PP presentaba siempre sus mejores resultados en Alicante siendo Valencia la provincia donde eran más bajos. Todo parece indicar que tanto la no presentación de Unió Valenciana, basada en Valencia, así como el impulso dado a la capital en diversas direcciones han conseguido atraer un sector adicional de votantes, también desde el PSPV-PSOE, al ya elevado porcentaje que obtenía el PP. Debe tenerse en cuenta que en Valencia el PP consigue un avance de 7 puntos, muy superior al que obtiene en las otras dos provincias. Por su parte también es en Valencia donde se registra el mayor retroceso de UV y del PSOE. De todas maneras el avance del PP también es notable en Alicante (3,3 puntos) y más suave en Castellón (1 punto) quizás algo afectado por el asunto Fabra.



Por su parte el PSOE presenta también una relativa homogeneidad en sus resultados provinciales con una estructura tradicional, los mejores resultados en Alicante y Castellón 36-37%) y los más bajos en Valencia (32%).

Las tensiones internas han venido protagonizando de manera muy estable la vida de las organizaciones partidistas en la Comunidad Valenciana, aun con fases de mayor o menor intensidad en uno u otro partido, y los resultados electorales han sido siempre un referente y un recurso en estas pugnas. Las elecciones de 2007 no han sido una excepción.

La victoria electoral y la mejora de los resultados consolidan el PP de Valencia como un referente del PP a nivel general que se quiere proyectar a las próximas elecciones generales. En todo caso significa una consolidación de la dirección de Camps en la organización valenciana pero también en su influencia en la dirección central del PP.

Para los socialistas los resultados significan un nuevo fracaso que hace aflorar las tensiones internas y acaba por forzar la dimisión del secretario general del PSPV, Joan Ignasi Pla, y la formación de una gestora presidida por Joan Lerma, expresidente de la Comunidad, pero que a su vez es referente de un sector de la organización socialista. A la espera de las elecciones generales parece definirse un paréntesis para una situación abierta.

Por lo que se refiere a EUPV/IU los problemas en la Comunidad Valenciana, si bien no han dejado de reflejar las tensiones que vive la organización en su conjunto, han tenido su propia especificidad. En este caso unos resultados inferiores a lo esperado han avivado el conflicto interno. La crisis se inicia inmediatamente después de las elecciones con el cambio de la portavoz del Grupo Parlamentario en las *Corts Valencianes* por el voto de los dos diputados del Bloc (socios en la candidatura del *Compromís*) y de las diputadas del sector cercano a Llamazares. La dirección de EUPV expulsó a estas diputadas que han impulsado la formación, en otoño, de un nuevo partido, Iniciativa del Poble Valencià.

El nivel institucional

La composición de las *Corts Valencianes* experimenta cambios como consecuencia tanto de los resultados electorales como de la ampliación en 10 del número de escaños de la cámara establecida en la reforma del Estatuto. La combinación de ambos aspectos refuerzan la mayoría absoluta del PP en las *Corts* que dispone ahora de 54 diputados (+6), pasando los socialistas a 38 (+3) y obteniendo 7 el *Compromís* que representa un escaño más en relación a los obtenidos por EU en 2003.

CORTS VALENCIANES				
Elecciones 2007 (<i>difer.</i> 2003)	PP	PSOE	IU / Bloc (<i>Compromís</i>)	Total
Alicante	19 (+3)	14 (+2)	2 (=)	35 (+5)
Castellón	12 (-1)	10 (+1)	2 (+1)	24 (+1)
Valencia	23 (+4)	14 (=)	3 (=)	40 (+4)
Comunidad Valenciana	54 (+6)	38 (+3)	7 (+1)	99 (+10)

Sobre esta base Francisco Camps es investido de nuevo Presidente de la Generalitat Valenciana con mayoría absoluta del PP.

Paralelamente a los buenos resultados en las elecciones autonómicas el PP consolida también su poder en el nivel local. Así, el PP renueva su mayoría absoluta en las tres capitales provinciales así como en las tres Diputaciones, configurando una Comunidad en la que el PP detenta los grandes resortes del poder político.

LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS DE 2007 EN EXTREMADURA

*Francesc Pallarés
Jordi Muñoz
Lucía López*

El marco político

Tras haber revalidado en 2003 su mayoría absoluta, el PSOE ha disfrutado de una legislatura de tranquilidad institucional que ha servido a Juan Carlos Rodríguez Ibarra para preparar su retirada de la vida política, anunciada en septiembre de 2006.

Las fuerzas políticas y la campaña

El PSOE afronta estos comicios con la intención de que la retirada de Rodríguez Ibarra no suponga un desgaste electoral. El candidato a la presidencia de la Junta es el exconsejero de Sanidad, Guillermo Fernández Vara, que encabeza la lista de Badajoz. La lista de Cáceres está encabezada por la exconsejera portavoz de la Junta, Dolores Pallero. Las encuestas son mayoritariamente favorables a Fernández Vara, que se perfila como el líder más valorado por la población extremeña, y las previsiones son de continuidad en la Junta de Extremadura.

Las obligaciones de la Ley de Igualdad y la voluntad de renovación hacen que en las listas del PSOE haya muchas caras nuevas. En los puestos de salida de las listas encontramos un 50% de candidatos nuevos, entre los que destacan el exsecretario general de CCOO en Extremadura, Valentín García, o la exdirectora general de Migraciones, María Dolores Aguilar. Las listas también incorporan, como en 2003, algunos miembros de la fuerza regionalista PREX-CREX.

La desaparición del principal activo político del PSOE extremeño da un nuevo aire a la campaña socialista. Hasta la fecha, las campañas del PSOE habían estado centradas en la figura de Ibarra, mientras que en esta ocasión los aspectos programáticos adquieren mayor relevancia. De todos modos, la presencia de Ibarra en la campaña es relativamente intensa, y acompaña al candidato socialista en los tres actos principales. También participan en campaña diversos ministros del gobierno español y el mismo José Luís Rodríguez Zapatero.

La polémica por el proyecto de instalación de una refinería en Tierra de Barros centra buena parte del debate durante la campaña. Tanto el PP como IU se oponen a este proyecto, defendido por el partido socialista. Los otros ejes de la campaña socialista son la defensa de la obra de gobierno realizada durante seis legislaturas por el PSOE extremeño, la voluntad de dar un nuevo impulso a la modernización del tejido productivo extremeño y las políticas sociales.

El Partido Popular, por su parte, se presenta a estos comicios con la esperanza de que la retirada de Ibarra y la sensación de 'final de etapa' que conlleva aupen a su candidato a la presidencia de la Junta.

Como en 2003, el cabeza de lista popular es el presidente regional del partido Carlos Floriano. En 2004 Floriano se impuso al ex delegado del Gobierno en Extremadura, Óscar Baselga, en el Congreso Regional del PP. La lista de Badajoz la encabeza José Antonio Monago. El PP incorpora a sus listas miembros del partido regionalista Extremadura Unida, como Juan Pedro Rodríguez, número 7 en la provincia de Cáceres.

La campaña popular se centra en la necesidad de un cambio político en Extremadura, tras 25 años consecutivos de gobiernos socialistas. Otro eje de la campaña de Floriano es la oposición a la construcción de la refinería en Tierra de Barros, punto en el que coincide con IU y que lleva al candidato popular a adoptar un discurso de carácter ecologista, que Floriano denomina 'ecoliberalismo'. Defiende otro modelo de desarrollo para Extremadura. La campaña popular bascula también sobre propuestas en materia fiscal, de infraestructuras y de política social, siendo la propuesta más destacada la reducción a 30 días de las listas de espera quirúrgicas y una reducción del intervencionismo público sobre la sociedad extremeña. Aparte de estas cuestiones, el PP introdujo también en la campaña cuestiones de ámbito estatal, cómo la política antiterrorista, la concurrencia de Acción Nacionalista Vasca a las elecciones, o las reformas estatutarias como la de Cataluña, que aseguran, habrían perjudicado los intereses extremeños.

IU-SIEX, por su parte, aspira a mantener su representación institucional y jugar un papel clave en un hipotético escenario de ausencia de mayorías absolutas. El candidato de la coalición es Victor Casco, coordinador regional de la formación desde 2003 y concejal en Cáceres la pasada legislatura. Casco sustituyó entonces a Manuel Cañada, y ha contado con la oposición de un sector crítico encabezado por el secretario general del PCE de Extremadura, Cristóbal Guerrero.

La campaña de IU se basa en la necesidad de que se acaben las mayorías absolutas en Extremadura, y de su papel como garantes de una política de izquierdas. Muestran una oposición frontal al proyecto de refinería de Tierra de Barros. Sus principales propuestas durante la campaña se refieren al pleno empleo, la defensa del medio ambiente y el desarrollo sostenible o el impulso de la agricultura.

Los resultados

Con un nivel de participación muy similar al de las anteriores elecciones el PSOE vuelve a ser el partido ampliamente mayoritario en Extremadura que renueva su mayoría absoluta

La participación/abstención

El nivel de participación es relativamente elevado (75%) con un ligero retroceso respecto a las elecciones de 2003. Después de Castilla-La Mancha es la CA que presenta un mayor nivel de participación en estas elecciones, si bien se trata

de una pauta de comportamiento aplicable también al conjunto de las elecciones autonómicas así como a las elecciones generales.

En relación a las elecciones generales de 2004 el nivel de participación ha descendido 5 puntos en las autonómicas del 2007, siendo Extremadura una de las CCAA en donde esta diferencia es menor. Como se observa en otras CCAA, esta menor participación en las autonómicas que en las generales es una pauta común al conjunto de CCAA.

El nivel de participación es muy parecido en las dos circunscripciones siendo ligeramente superior en Cáceres (75,6%) que en Badajoz (74,5%). De toda maneras la pauta general es de gran similitud entre las dos provincias con periodos de participación ligeramente superior ora en en una ora en otra, siendo normalmente más reducidas las diferencias en las elecciones generales que en las autonómicas.

EXTREMADURA: ELECCIONES AUTONÓMICAS 2007

	<i>Resultados 2007</i>	<i>Dif. 07-03</i>	<i>Dif. 07-04</i>	
Participación	74,95%	-0,7	-4,3	
	<i>% s/votantes</i>			<i>Diputados</i>
PP	38,4	0,0	-3,6	27 (+1)
PSOE	52,6	1,4	1,8	38 (+2)
IU	4,5	-1,7	1,0	0 (-3)

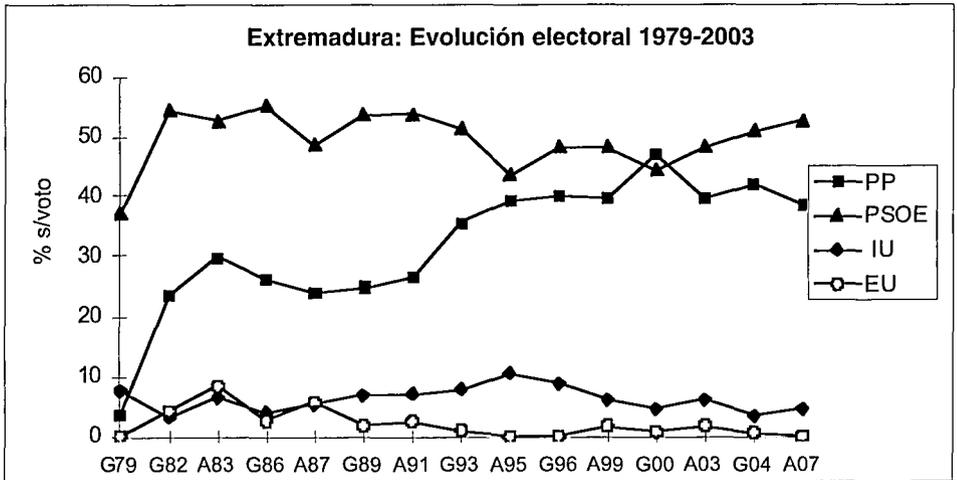
NOTA: Extremadura Unida concurre a las elecciones junto al PP

La orientación del voto

El PSOE vuelve a ser el partido más votado en Extremadura. Obtiene casi 900.000 votos que representan el 52,6% de los votantes. La ausencia de Rodríguez Ibarra como candidato no parece pues tener un efecto sobre los apoyos electorales del PSOE que incluso mejora ligeramente su porcentaje de 2003 a costa principalmente de IU según indican los datos.

A gran distancia del PSOE el PP es el segundo partido con el 38,4% de los votos, prácticamente idéntico al de las elecciones anteriores. El PP se encuentra «instalado» en el 38-39% desde 1995 y en estas elecciones no ha mostrado capacidad de recuperar terreno. El mantenimiento de este nivel cuando Rodríguez Ibarra ya no es candidato parece indicar que hay elementos más de fondo que orientan el voto mayoritariamente a los socialistas mas allá de la figura de Rodríguez Ibarra, así como manifiesta problemas en la oferta electoral del PP.

Finalmente IU queda en posición casi marginal, con el 4,5% de los votos al perder 1,7 puntos (algo más del 25% de sus votos). A nivel provincial sus resultados, como es habitual, han sido superiores en Cáceres que en Badajoz. Se trata de su peor resultado en unas elecciones autonómicas y los datos indican que las pérdidas de IU son capitalizadas en buen parte por el PSOE, aumentando la concentración bipartidista en PP y PSOE.



A nivel provincial los resultados en Badajoz y en Cáceres presentan una gran similitud. Puede señalarse sin embargo que el PSOE obtiene un resultado ligeramente superior en Badajoz (53,4) que en Cáceres (51,4), y que dada la estructura prácticamente bipartidista en la CA, al PP le sucede todo lo contrario, 37,5 y 39,9 respectivamente. De esta manera la ventaja del PSOE sobre el PP es de 16 puntos en Badajoz y de 12 puntos en Cáceres. Las pautas de alineamiento electoral se definen pues casi en su totalidad a nivel global de Extremadura, con muy escasa influencia del nivel provincial.

El nivel institucional

A pesar de la gran estabilidad de los resultados se producen variaciones importantes en la configuración de la Asamblea de Extremadura como consecuencia de la pérdida de representación de IU a causa de no superar la barrera del 5% en ninguna de las 2 circunscripciones. Ello supone un problema importante para el futuro de IU.

En este marco el PSOE obtiene 2 diputados más y el PP uno más, quedando la Asamblea configurada exclusivamente por los dos grupos. En este marco el candidato socialista Guillermo Fernández Vara es investido nuevo presidente de la Junta de Extremadura con mayoría absoluta y forma un gobierno monocolor socialista.

A nivel local la configuración mayoritariamente bipartidista de las instituciones hace que en la gran parte los ayuntamientos y las dos Diputaciones provinciales se decida la alcaldía y la presidencia por mayoría absoluta de uno de los dos partidos, con poco espacio para los acuerdos de apoyo o coalición.

Así el PP renueva la mayoría absoluta y la alcaldía en Badajoz, pero pierde la mayoría absoluta y la alcaldía en Cáceres y en la capital, Mérida, en ambos casos a favor del PSOE que en Cáceres al no obtener la mayoría absoluta necesita el apoyo de IU y una candidatura local de independientes. Por otra parte el PSOE renueva con mayoría absoluta la presidencia de las dos Diputaciones provinciales.

LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS DE 2007 EN LA RIOJA

*Francesc Pallarés
Jordi Muñoz
Lucía López*

El marco político y la campaña electoral

Desde 1995 el Partido Popular gobierna de manera ininterrumpida en La Rioja. Por eso, ha repetido candidato, Pedro Sanz (Igea, La Rioja, 1953). En 1993 fue elegido presidente del PP autonómico y desde entonces ha logrado cuatro mayorías absolutas consecutivas. Pedro Sanz Alonso ocupó la secretaría general del Partido Popular de La Rioja de 1990 a 1993. En 1993 fue elegido presidente regional del Partido Popular, cargo que ocupa en la actualidad. Es diputado regional desde 1991 y miembro del Comité Ejecutivo y Junta Directiva Nacional del Partido Popular.

Con los lemas de campaña «ganamos todos», «imagina + es para ti. La Rioja, un futuro entre todos» y la general «ganamos todos», el Partido Popular plantea una campaña electoral para revalidar su mayoría absoluta y continuar con la agenda de gobierno.

Propuestas como la reducción de impuestos, la defensa de la Rioja como una «Comunidad bilingüe» en la enseñanza obligatoria, el aumento de la plantilla de pediatría, el impulso de dos autovías autonómicas en los tramos Calahorra-Arnedo y Haro-Santo Domingo, el incremento de la oferta de viviendas de protección oficial, medidas para los jóvenes como ampliar el número de becas, crear una bolsa de currículum joven o ayudas para que los jóvenes obtengan el carné de conducir o la creación de una Dirección General de Aguas y un Polígono de Actividad Medioambiental son las principales en esta campaña electoral.

Los actos electorales vinieron marcados por la presencia de líderes del PP a nivel estatal en diversos actos de campaña (Francisco Camps, Soraya Saénz de Santamaría o Mariano Rajoy). La rivalidad con el PSOE, tanto a nivel autonómico como a nivel estatal fue la segunda de las características de la campaña del PP en La Rioja. Enfrentándose a la gestión del Gobierno, en especial, en cuanto a la demanda de gratuidad del tramo riojano de la AP-68 y denunciando a la Junta Electoral los carteles del PSOE que pedían el voto antes del inicio oficial de la campaña electoral.

El PSOE revalida la candidatura del 2003 y vuelve a presentar a Francisco Martínez Aldama para conseguir la presidencia de la Comunidad de la Rioja. A diferencia de la anterior campaña electoral, ésta se presenta de claro enfrentamiento hacia el Partido Popular y en particular de ataque a la gestión y figura del presidente de la Comunidad Pedro Sanz. Así, Aldama recuerda en diversas declaraciones los múltiples incumplimientos y la falta de respeto de Sanz a La Rioja

(los trabajadores de Electrolux; el amparo a las irregularidades urbanísticas de los alcaldes del PP en Lardero, Alberite y Santurde; el apañeo de las oposiciones a celadores a favor de sus amigos; o el respaldo a los miembros del Gobierno regional del PP que han sido condenados por acoso laboral a un funcionario).

Del mismo modo que en el Partido Popular, en los actos de campaña del PSOE participan líderes estatales de esta formación. Así, José Luis Rodríguez Zapatero preside uno de los primeros mítines de Aldama y Jordi Sevilla reclama el cambio necesario en un acto de mujeres socialistas.

Bajo el eslogan general de campaña «Ahora, el cambio positivo. Tu voto puede», la candidatura de Francisco Martínez Aldama centra sus principales propuestas electorales en las áreas de desarrollo económico (refuerzo del papel industrial de la región, plan de suelo industrial, mayor inversión en I+D+i, apoyo a la economía social, autónomos y emprendedores), educación (creación de una oficina de gestión de becas; construcción de colegios públicos; elaboración de un Plan Integral de Atención a la Diversidad), medio ambiente (creación de un Instituto de la Energía; implantación de la Agenda 21 local en todos los municipios de la Rioja, realizar una gestión integral del agua), juventud (creación de una Mesa para el Diálogo Social Joven) y servicios sociales (crear una Consejería de Servicios Sociales que garantice la universalización de los derechos sociales; elaboración de un Plan Integral de la Familia y el Observatorio de atención a la Infancia). De esta manera, cada día de la campaña electoral se centra en una de estas áreas y se presentan las diferentes propuestas programáticas.

El Partido Riojano (PR) vuelve a presentar a Miguel González de Legarra como candidato a la presidencia de la Comunidad Autónoma. En 1991 fue elegido secretario general del PR, cargo que desempeña hasta 1995 cuando resulta elegido presidente, y en el que es sucesivamente reelegido. Fue director general de Juventud en 1989. Asimismo fue asesor de coordinación del Gobierno de La Rioja hasta el año 1991, cuando fue elegido diputado del Parlamento autonómico, siendo reelegido en las elecciones de 1995, 1999 y 2003.

Con el lema de campaña «Pasión por la Rioja», Legarra presenta una campaña caracterizada por la crítica a la gestión del anterior presidente, llegando incluso a manifestar su voluntad de dejar la dirección del PR en caso que el partido decidiese pactar con Pedro Sanz.

La creación de un sistema sanitario público de calidad en La Rioja o una Vicepresidencia de Desarrollo Económico y la vuelta del protagonismo a la empresa son algunas de las prioridades programáticas del PR.

Izquierda Unida aspira a recuperar su presencia parlamentaria, perdida el 1999, para lo cual necesita el 5% de los votos, según la legislación riojana. Se presenta como coalición junto a las formaciones políticas Iniciativa Ciudadana y los Verdes bajo el nombre de «Izq.» La candidata al Gobierno de la Rioja por parte de Izq es Henar Moreno Diaz abogada y militante de Izquierda Unida La Rioja.

La defensa de lo público; formulación de una alternativa política económica y social un incremento de la participación ciudadana; la búsqueda del empleo digno y con derechos; la defensa del medio rural y de la actividad agrícola y ganadera mediante la potenciación de la producción ecológica; el apoyo a la juventud con

especial atención a la vivienda o la preservación del patrimonio en sentido amplio son las «señas de identidad» de esta coalición electoral.

Los resultados

Los resultados de 2007 muestran una tónica de gran estabilidad con respecto a 2003, con escasas variaciones. Con una participación ligeramente inferior a la de 2003, el PP revalida su victoria en la CA siendo el partido más votado con un nivel de apoyos muy similar al de 2003, renovando la mayoría absoluta, y por lo tanto la presidencia y el gobierno de la Comunidad.

La participación/abstención

La participación ha sido del 73,3%, un nivel intermedio en el conjunto de elecciones autonómicas celebradas hasta ahora en La Rioja. Es un porcentaje ligeramente inferior (1,8 puntos) a la de 2003, siguiendo una misma pauta observada en la mayoría de las demás CCAA que han celebrado elecciones en 2007.

La Rioja continúa así su tradición participativa situada con Extremadura y Castilla La Mancha, y en estas elecciones Navarra, como las CCAA más participativas.

En relación a las elecciones generales de 2004, la participación experimenta un notable retroceso en el marco de una pauta estable en la La Rioja como se observa también en el resto de CCAA. Se trata de un pauta general variando sólo entre CCAA el nivel cuantitativo de la misma y situándose la Rioja entre aquellas donde tal variación es más reducida.

LA RIOJA: ELECCIONES AUTONÓMICAS 2007

	<i>Resultados 2007</i>	<i>Dif. 07-03</i>	<i>Dif. 07-04</i>	
Participación	73,3%	-1,8	-6,2	
	<i>% s/voto</i>			<i>Diputados</i>
PP	48,4	0,4	-1,1	17 (=)
PSOE	40,1	2,1	-3,5	14 (=)
IU	3,0	0,3	0,3	0 (=)
Partido Riojano	6,0	-0,8	6,0	2 (=)

La orientación del voto

Los resultados de las elecciones de 2007 presentan muy pocas variaciones respecto a las elecciones de 2003. Sigue pues la pauta de estabilidad manteniéndose una situación prácticamente idéntica desde 1995.

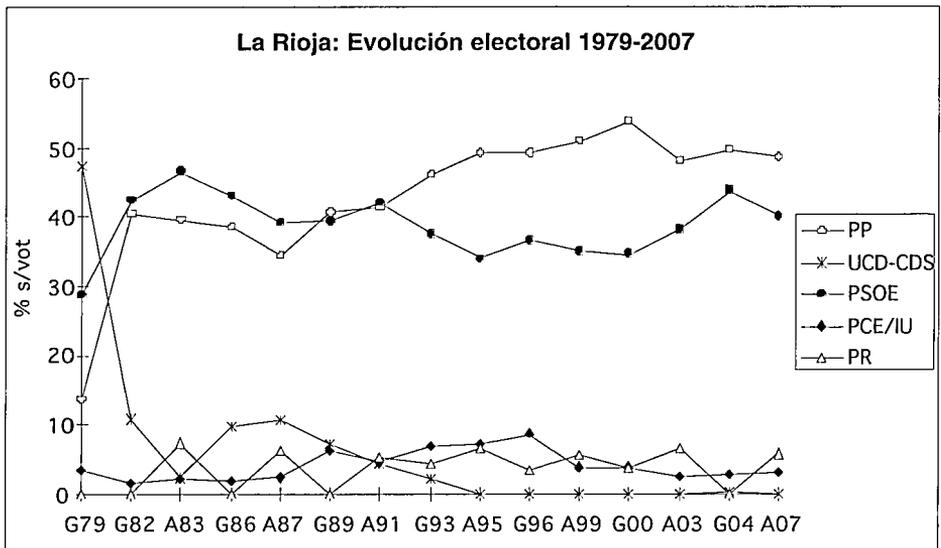
Las elecciones generales de 1993 marcan el inicio de una nueva fase en el sis-

tema de partidos español con un avance del PP que se manifiesta a nivel general. Las elecciones autonómicas de 1995 ratifican este cambio a nivel autonómico. Así en La Rioja la fase de moderada ventaja del PSOE durante la década de los 80, da paso a una fase de amplia ventaja para el PP. Las autonómicas de 2003 parecen el inicio de una vuelta a márgenes de diferencia más reducidos que las posteriores elecciones generales de 2004 y autonómicas de 2007 parecen ratificar.

Con 84.000 votos el PP presenta un porcentaje (48,4%) muy similar a los que viene obteniendo desde 1995 con muy ligeras oscilaciones.

Por su parte el PSOE (40,1%) continúa el suave avance que ya mostrara en 2003, superando el nivel del 40% que no alcanzaba desde 1991 en unas autonómicas (en las generales había alcanzado este nivel en 2004 pero al que no llegaba desde 1986).

Muy alejado de los dos grandes partidos, la tercera fuerza es el PR (6% de los votos) que se mantiene también estable aún con un muy ligero retroceso.



Finalmente IU (3%) se mantiene también estable y no consigue pues llegar a la barrera del 5% para poder obtener representación.

En definitiva una CA bipartidista, en la que PP y PSOE concentran el 90% de los votos y en la que los alineamientos electorales son muy estables. Se observa sin embargo una cierta tendencia a un mayor equilibrio.

El nivel institucional

En el marco de la estabilidad de los resultados electorales, la composición política de las instituciones autonómicas riojanas se mantiene inalterada respecto a la legislatura anterior.

La composición de la Diputación General de La Rioja queda inalterada con 17 escaños para el PP, 14 para el PSOE y 2 para el PR. El PP mantiene pues la mayoría absoluta por el estrecho margen de un escaño. Sobre esta base el candidato del PP, y presidente saliente, Pedro Sanz es investido de nuevo presidente de la CA, con el voto en contra del PSOE y la abstención del PR, formando un gobierno monocolor del PP.

En el nivel local se mantiene también una gran estabilidad y dado el bipartidismo hay poco juego para las coaliciones. El PP mantiene la mayoría de las alcaldías de la CA sin embargo pierde la mayoría absoluta en la capital. Ello permite al PSOE recuperar la alcaldía de Logroño (que había perdido en 1995) con el apoyo del PR. Dentro del escenario de estabilidad en la Comunidad este cambio es de la mayor relevancia.

LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS DEL 27 DE MAYO DE 2007 EN LA COMUNIDAD DE MADRID

*Francesc Pallarés
Jordi Muñoz
Lucía López*

El marco político

En las elecciones del 25 de mayo de 2003 el Partido Popular perdía la mayoría absoluta con lo que se creaba un escenario favorable a la alternancia política mediante un pacto entre el PSOE e IU. Pero el abandono de la disciplina de partido de los diputados socialistas Eduardo Tamayo y María Teresa Sáez, su expulsión del PSOE, su negación a devolver las actas de diputados y el consecuente bloqueo institucional por no poderse constituir un gobierno con mayoría estable, obligaron a convocar nuevas elecciones.

Estas nuevas elecciones, celebradas el 26 de octubre de 2003, sirvieron al PP para recuperar la mayoría absoluta (con 57 diputados). El PSOE, por su parte, perdió los 2 diputados y se quedó con 45, mientras que IU, a pesar del incremento porcentual de votos no ganó ningún escaño y se mantuvo en los 9 diputados.

Con este inicio inusual arranca la primera legislatura de Esperanza Aguirre como presidenta de la Comunidad Autónoma de Madrid.

El particular duelo entre la presidenta de la Comunidad –Esperanza Aguirre– y el alcalde de la capital –Alberto Ruiz–, ambos del Partido Popular, ha marcado parte de esta última legislatura. Enfrentamientos que se han concretado en posiciones divergentes en cuanto a la dirección del metro, las obras de la M-30, los planes del tranvía y el tren subterráneo de las localidades próximas a la capital, la candidatura olímpica o sobre la polémica reforma del eje Prado-Recoletos.

Las fuerzas políticas y la campaña

El PP, tras gobernar con mayoría absoluta de la mano de Esperanza Aguirre Gil de Biedma, mantiene su candidata a la presidencia de la CAM. De nuevo, para la campaña electoral madrileña, se presenta el tándem Esperanza Aguirre (CAM)-Alberto Ruiz Gallardón (alcaldía de Madrid).

Ante una expectativa de mantenimiento de los resultados electorales anteriores, el Partido Popular es consciente que uno de sus principales enemigos en la campaña electoral es el exceso de confianza y la desmovilización de su electorado por los resultados electorales esperados favorables. Así, el PP plantea una campaña electoral para movilizar a su electorado y, en especial, para preparar las futuras elecciones generales.

Los actos de proximidad son la característica principal de esta campaña electoral. Hacer cercana a Esperanza Aguirre es el objetivo. Bajo el eslogan general de campaña, «confianza en el futuro», se realizan actos segmentados a intereses sectoriales y territoriales. Continuando con la intención de proximidad cabe destacar como la candidata participa de sus propias propuestas, así, podemos observar como llega en bicicleta a la sede nacional del partido en el acto de reclamación de ampliación de carriles bici o como viste de «chulapa» en la fiesta de San Isidro. Gran parte de las promesas electorales se centran especialmente en los servicios sociales, sanitarios y educativos (reducción de lista de espera en la diagnosis para aquellas enfermedades graves; teleasistencia a mayores de 75 años; aumento en la cobertura del cheque bebé; subvenciones a escuelas infantiles o becas de verano para estudiar en el extranjero) y en las infraestructuras (ampliación del suburbano y del metrobús; inauguración del metro Este o nuevas presas). Finalmente, no debe olvidarse la participación activa de los líderes estatales del partido en los grandes mítines de la campaña. Así, la segunda semana de la campaña electoral destaca por la participación de José María Aznar, Álvarez Cascos o Mariano Rajoy. Presentando, a este último, como próximo presidente del Gobierno. Ello dibuja la segunda característica de esta campaña electoral, el PP la plantea como unas elecciones preparatorias para las próximas elecciones generales.

El PSOE, tras conseguir arrebatarse la mayoría absoluta al PP en mayo de 2003, vuelve a presentar a Rafael Simancas como candidato a la presidencia de la CAM. Intentar arrebatarse la mayoría absoluta del PP era uno de los objetivos principales de su campaña electoral. Así, la campaña se planteó de enfrentamiento y crítica hacia la gestión de la presidencia de la CAM en manos del PP y de su actual candidata Esperanza Aguirre. Bajo el eslogan general «Tu voto puede», las propuestas programáticas del PSOE se centraron en aquellos aspectos, que según esta formación, estaban olvidados por el gobierno del PP. Así, propone ampliar la red de cercanías a aquellos barrios humildes «olvidados» por el PP; se compromete a incluir una ayuda económica para complementar las pensiones de viudedad más bajas; facilitar abonos transporte a personas con discapacidad y a sus familiares o se compromete a una ley de protección de los espacios naturales. De la misma manera que la campaña del PP, la intervención de líderes del partido y, en este caso, miembros del actual gobierno español es permanente en la campaña del PSOE para la CAM. Podemos destacar las intervenciones de la vicepresidenta M^a Teresa Fernández de la Vega y del presidente de Gobierno José Luís Rodríguez Zapatero claramente marcadas hacia la reedición del Gobierno español.

IU, por su parte, presenta en esta ocasión una nueva candidata para la presidencia de la CAM, Inés Sabanés Nadal (Cubells, Lérida, 1954). Licenciada en Educación Física y funcionaria del extinto Instituto Municipal de Deportes del Ayuntamiento de Madrid, afiliada a UGT desde 1982 y miembro de IU desde su fundación en 1986. En la actualidad es Responsable Federal de Política Municipal de Izquierda Unida y forma parte de la dirección de IU de la Comunidad de Madrid. Ha sido diputada por Madrid en el Congreso en la VI legislatura, entre 1996 y 1999, donde fue portavoz de IU en las Comisiones parlamentarias de Educación, Cultura y Política Social. En los años 1999 y 2003 concurre a las elecciones municipales como candidata al Ayuntamiento de Madrid. Tras varias disputas internas Inés Sabanés Nadal fue elegida candidata a la Comunidad. Bajo el lema

de campaña « Con IU es posible», Izquierda Unida plantea una campaña en positivo, centrada en propuestas electorales relacionadas con el medio ambiente (elaboración de un Plan Integral de Espacios Naturales), sanidad (reducción de listas de espera para residencias para mayores; recuperar la dignidad a la sanidad pública), cultura (Tarjeta de Cultura Joven de 100 euros anuales para libros a jóvenes de entre 12 a 16 años), investigación (triplicar la inversión de I+D) e infraestructuras (integrar la red de Cercanías en la red de transportes regional) y sobretodo defendiendo la lucha contra la corrupción urbanística y ampliando la red de servicios al ciudadano frente a la especulación urbanística.

En general se trata de una campaña de movilización del electorado considerado propio. Para ello, las principales formaciones políticas concentran sus propuestas a las sensibilidades del mismo, siendo sanidad, educación, vivienda, infraestructuras y servicios sociales los ámbitos centrales de las promesas electorales. La segunda de las características de estos comicios es la mirada hacia las próximas elecciones generales. Así, tanto PP como PSOE reservaron espacio en los actos electorales para lanzar mensajes de apoyo a los respectivos candidatos de la presidencia del Gobierno.

Los resultados

El PP vuelve a ganar las elecciones por mayoría absoluta, de hecho, Esperanza Aguirre se convierte en la presidenta más votada en la historia de la Comunidad Autónoma Madrileña con 1.577.926 votos (53,3%). El PSOE, con Simancas por tercera vez como candidato a la Presidencia, ve reducir su porcentaje de voto en 5,54 puntos (del 39% logrado en octubre de 2003 al 33,46%). Por contra, IU logra conservar e incluso ampliar sus apoyos ganando dos escaños en la Asamblea aunque sólo capitaliza una parte menor de las pérdidas socialistas.

La participación/abstención

El nivel de participación ha sido del 67,3%, un nivel de posición intermedia en la historia de las elecciones autonómicas en la CAM donde la evolución del nivel de participación define un rango de oscilación bastante amplio, entre el 70,4 de 1995 y el 58,7 de 1991. Se trata de un rango de oscilación mucho más amplio que en la mayoría de CCAA y se ubica en la pauta de mayores fluctuaciones del comportamiento que se vienen observando en las zonas metropolitanas.

En relación a las elecciones de octubre 2003, la participación ha experimentado una clara recuperación. En cambio si se compara la participación en 2007 con el nivel de participación de las elecciones de mayo 2003, sobre las que no «pesaba» ninguna situación extraordinaria, se ha producido un ligero incremento de la abstención de forma parecida a la de la mayoría de CCAA.

En el marco del conjunto de CCAA que celebraban elecciones, el nivel de participación en la CAM se sitúa en posición intermedia aunque ligeramente más abstencionista como ha sido lo más habitual en las elecciones autonómicas. En

cambio es una Comunidad participativa en las elecciones generales mostrando importantes diferencias entre los niveles de participación en uno y otro tipo de elección. Madrid es la Comunidad con mayor diferencia de participación según el tipo de elección entre las 13 que celebran elecciones conjuntamente y se coloca detrás de Cataluña si tenemos en cuenta el conjunto de 17 CCAA.

COMUNIDAD DE MADRID: ELECCIONES AUTONÓMICAS 2007

	<i>Resultados 2007</i>	<i>Dif. 07-03</i>	<i>Dif. 07-04</i>	
Participación	67,3	- 4,7	-11,6	
	% s/voto			<i>Diputados</i>
PP	53,1	4,8	8,2	67 (+10)
PSOE	33,4	-5,4	-10,4	42 (-3)
IU	8,8	0,4	2,4	11(+2)

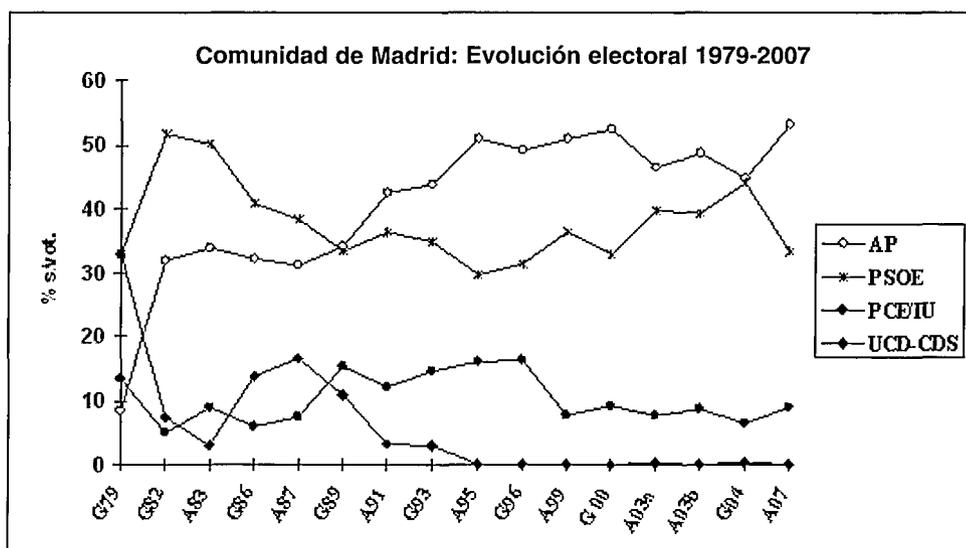
Nota: Diferencias referidas a las elecciones autonómicas de octubre de 2003

La orientación del voto

Con 1.600.000 votos (53,1%) el PP obtiene su mejor resultado en Madrid en términos relativos y el segundo en número de votos sólo superado por un escaso margen de votos por el obtenido en las generales de 2000. El liderazgo de Esperanza Aguirre en la CAM y el de Ruiz Gallardón en la capital empujan en la misma dirección, cosechando un elevado apoyo a su labor de gobierno con muy buen índice de valoración como muestran los datos de encuestas. Ello le permite ganar 250.000 votos en relación a las autonómicas de octubre de 2003 e incluso 15.000 votos en relación a las generales de 2004 en las que hubo un nivel de participación muy superior. Son datos suficientemente indicativos del apoyo a la gestión del gobierno de Esperanza Aguirre en la CAM.

En el PSOE (33,4%) la situación es la contraria con uno de los peores resultados en la CA, perdiendo 10 puntos y 500.000 votos en relación a las elecciones generales de 2004. Estos malos resultados acarrearán inmediatamente la dimisión de Rafael Simancas y la elección de un nuevo Secretario general de la federación madrileña del PSOE. Los datos de encuestas indican claramente un trasvase de voto del PSOE al PP.

Por su parte IU (8,8%) se mantiene estable con respecto a las anteriores autonómicas y mejorando ligeramente su resultado de las generales. Si bien considerados aisladamente estos resultados sólo indican estabilidad, cuando se tiene en cuenta que se produce en un contexto de pérdidas del PSOE la estabilidad indica falta de capacidad para atraer.



Nivel institucional

La Asamblea de Madrid ha ampliado en 9 su número de escaños que ha pasado a ser de 120. En este marco de incremento de escaños y el de su propio crecimiento electoral el PP obtiene 67 escaños (gana 10) y por lo tanto amplía y consolida la mayoría absoluta que detentaba de manera algo más ajustada. El PSOE queda con 42 escaños, es decir pierde tres escaños en relación con la legislatura acabada a pesar del incremento del número de escaños. Por su parte IU obtiene 11 diputados, dos más que anteriormente.

Sobre esta base Esperanza Aguirre es de nuevo elegida presidente de la CAM y forma gobierno monocolor del PP con mayoría absoluta.

El dominio del PP en el nivel autonómico se complementa con el que detenta a nivel local, renovando con mayoría absoluta la alcaldía en la capital así como en la mayoría de municipios de la CAM, e incluso recupera del PSOE algunas alcaldías como Alcobendas y Torrejón.

LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS DE 2007 EN LA REGIÓN DE MURCIA

*Francesc Pallarés
Jordi Muñoz
Lucía López*

El marco político

La región de Murcia se caracteriza tradicionalmente por la estabilidad: ha estado gobernada por amplias mayorías absolutas desde su constitución, sean del PSOE (hasta 1995) o del PP. El sistema de partidos murciano, mimético al español pero con mayor concentración electoral, y el sistema electoral (con cinco pequeñas circunscripciones) favorecen las tendencias mayoritarias y, por tanto, las mayorías absolutas.

Estas elecciones se plantean en este marco de estabilidad, y según todos los indicios, las expectativas de cambio son prácticamente nulas. Aún así, el tono general de la campaña, como veremos, es de una mayor dureza que en anteriores ocasiones en parte por el cambio de gobierno español y sus difíciles relaciones con el ejecutivo regional.

Las fuerzas políticas y la campaña

El Partido Popular, tras su tercera legislatura con mayoría absoluta, afronta las elecciones con la clara expectativa de repetir los resultados. Las encuestas auguran que los populares mantendrán su hegemonía, tanto en el nivel autonómico como en el municipal.

El candidato del PP es, de nuevo, Ramon Luís Valcárcel, que lleva 12 años como presidente regional. A pesar de algunos cambios en las listas, la estabilidad interna es la pauta predominante en el PP murciano.

Uno de los ejes fundamentales de la campaña popular es la defensa de la gestión del gobierno regional, especialmente en materia económica. El crecimiento económico de la región, los pactos alcanzados con los agentes sociales o la inversión realizada, o prevista, en sanidad e infraestructuras (autovía, aeropuerto) son los logros más destacados por el Partido Popular.

El otro frente de la campaña de Valcárcel es el enfrentamiento con el gobierno central, fundamentalmente por la política hidrológica: desde la derogación, en 2004, del Plan Hidrológico Nacional –y del trasvase del Ebro– por parte del gobierno socialista este tema se ha convertido en el principal asunto de discusión en la política murciana. El tono de enfrentamiento con el gobierno central es duro, y se traslada también a otros asuntos, como los retrasos en la construcción

del Tren de Alta Velocidad o la falta de efectivos policiales ante la inseguridad ciudadana.

Finalmente, los populares murcianos introducen también cuestiones de ámbito estatal en la campaña autonómica, especialmente los relacionados con la política del ejecutivo central respecto a la cuestión vasca.

El Partido Socialista de la Región de Murcia-PSOE, renueva su cabeza de cartel tras la renuncia de Ramon Ortiz en 2003, debida a los malos resultados obtenidos por su formación. En esta ocasión, el candidato socialista a presidir Murcia es Pedro Saura, exdiputado en las Cortes Generales.

Saura aspira a invertir la tendencia y lograr un cambio de ciclo político en Murcia, a pesar de que todas las encuestas coinciden en la dificultad de que produzca este escenario.

El tono de la campaña socialista es en esta ocasión más duro, y se centra en la denuncia de casos de corrupción y en la crítica a la política de expansión urbanística en la región. Saura acusa al presidente regional, Ramón Luís Valcárcel, de tener miembros directos de su familia con fuertes intereses urbanísticos y al PP en general de incluir hasta cinco personas imputadas por supuesta corrupción urbanística en sus listas electorales. Frente a ello, Pedro Saura propone una regeneración de la vida pública y un gobierno transparente y más abierto a la participación ciudadana. El modelo de desarrollo económico basado en la construcción es también objeto de las críticas socialistas.

El PSOE también confía en el efecto que pueda tener el cambio de gobierno central sobre los resultados. Es por ello que el presidente del gobierno, José Luís Rodríguez Zapatero, abre la campaña electoral en Murcia, y la presencia de ministros es destacada a lo largo de toda la campaña. Se destaca especialmente las inversiones del gobierno en la región, como prueba de la apuesta del ejecutivo socialista por Murcia.

La cuestión hidrológica, que perjudica claramente los intereses del PSOE murciano, es afrontada a partir de la defensa del plan AGUA del ministerio de medio ambiente, que prevé la construcción de una serie de plantas desaladoras que compensarían la anulación del trasvase del Ebro. El ejecutivo murciano se opone a estas plantas, y los socialistas las defienden como alternativa al trasvase.

Izquierda Unida, por su parte, se presenta a estas elecciones en coalición con Los Verdes, con el objetivo de invertir la tendencia descendente de las últimas citas. Los esfuerzos de la coalición van orientados a recuperar la presencia en el Consistorio de la capital murciana, perdida en 2003, y a aumentar el número de diputados en la Asamblea Regional.

La coalición realiza una campaña basada en la crítica al modelo de desarrollo económico promovido por el Partido Popular, basado en la construcción y el turismo. Cuestiona este modelo por considerar que es responsable de la especulación, corrupción urbanística y de la pérdida de calidad del empleo. Defienden un nuevo impulso para los sectores industriales tradicionales.

Además de la cuestión económica y urbanística, desde Izquierda Unida se critica con dureza la ley electoral de la Región, que perjudica los intereses de la formación.

Los resultados

Con un nivel de participación algo más bajo que en 2003 los resultados consolidan la hegemonía del PP en la Comunidad de Murcia que amplía más su ventaja respecto al PSOE que retrocede ligeramente mientras IU se mantiene. El PP revalida así su mayoría absoluta y obtiene de nuevo la Presidencia y el gobierno de la Comunidad.

La participación/abstención

La participación ha sido del 68% un nivel intermedio-bajo en la trayectoria electoral murciana donde en 5 elecciones el nivel de participación se ha situado entre 68%-70% llegando al 72'5% en 1987 y al 76,3 en 1995, la más participada. Con este porcentaje Murcia se mantiene en el grupo de las CCAA de nivel intermedio de participación en el conjunto de las CCAA que celebran conjuntamente las elecciones autonómicas.

En relación a las elecciones de 2003 supone un descenso de 2 puntos que es una variación de nivel también intermedio entre el conjunto de CCAA. En función de las pautas de comportamiento en anteriores elecciones tanto en Murcia como en las demás CCAA, la falta de expectativa política de la elección es un factor que desincentiva la participación. Sin embargo el elevado nivel de movilización general que mantiene el PP, partido mayoritario en la Comunidad, genera incentivos a la participación del electorado popular para votar contra el PSOE con la mira puesta en las generales de unos meses después y expresar también el rechazo a su política hidrológica. La ligera variación experimentada sería pues el resultado del solapamiento de vectores de sentido contradictorio sobre el nivel de participación.

Como en las demás CCAA la participación en las autonómicas es inferior a la que se produce en las elecciones generales. En relación a las generales de 2004

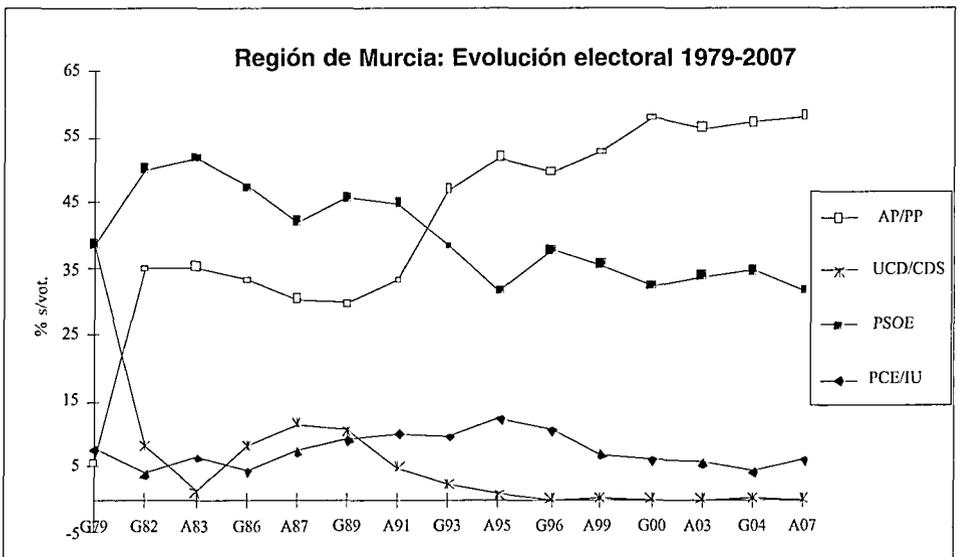
MURCIA: ELECCIONES AUTONÓMICAS 2007				
	<i>Resultados 2007</i>	<i>Dif. 07-03</i>	<i>Dif. 07-04</i>	
Participación	68,0%	-2,0%	-9,0%	
	% s/votantes			<i>Diputados</i>
PP	57,9	1,7	0,8	29 (+1)
PSOE	31,8	-2,0	-3,0	15 (-1)
IU	6,2	0,6	2,0	1 (=)

La orientación del voto

Con 380.000 votos el PP obtiene su mejor resultado en unas autonómicas tanto en términos absolutos como relativos (57,9%). Es la CA en la que el PP obtiene un porcentaje de voto más elevado desde 1995, con una diferencia que se ha ido ampliando con respecto a otras CCAA de elevada implantación del PP.

El PSOE (31,8%) es la segunda fuerza a gran distancia del PP. En ninguna otras CA la distancia entre el primer y segundo partido es tan grande y que en estas elecciones se ha ampliado en casi 4 puntos, siguiendo una suave pero clara tendencia a la ampliación desde 1993.

Por su parte IU (6,2%) se mantiene en un nivel muy bajo y no muestra capacidad para capitalizar las pérdidas socialistas, que se dirigen a la abstención y en parte también al PP.



La evolución del sistema de partidos en Murcia no muestra variaciones sistemáticas entre elecciones autonómicas y generales, excepto por lo que se refiere al nivel de participación. En este marco, además, la tendencia a la ampliación de la diferencia configura una situación de falta de competitividad que va más allá de un sistema bipartidista caracterizado por la existencia de una cierta capacidad de alternativa. En el caso de Murcia parece pues más adecuado hablar de un sistema de partido hegemónico.

El nivel institucional

En función de los resultados electorales comentados la composición política de las instituciones autonómicas murcianas no experimenta cambios significativos. El

PP, con 29 escaños, renueva su mayoría absoluta e incluso la amplía en un escaño. El PSOE pierde uno y se queda con 15 mientras IU mantiene un solo diputado que le permite poder tener presencia institucional durante la legislatura.

Sobre esta base Ramón Luis Valcárcel, presidente saliente, es investido de nuevo como presidente, por cuarta vez, con mayoría absoluta de la cámara y forma un gobierno monocolor del PP.

El PP dispone también de buena parte de los resortes del poder local. Mantiene la mayoría absoluta y la alcaldía en Murcia así como en otras ciudades importantes (Cartagena, Caravaca, Molina) consiguiendo incluso la alcaldía de Lorca que había detentado siempre el PSOE. Jumilla es la única ciudad importante de la Comunidad donde el PSOE gana la alcaldía (con el apoyo de IU).

LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS DE 2007 EN NAVARRA

*Francesc Pallarés
Jordi Muñoz
Lucía Pérez*

El marco político

Las elecciones de mayo de 2007 suponen el fin de una legislatura en la que la Unión del Pueblo Navarro, referente navarro del Partido Popular, ha gobernado la Comunidad Foral de Navarra en coalición, estable, con Convergencia Democrática de Navarra.

La legislatura navarra, especialmente la segunda mitad, ha estado fundamentalmente marcada por el alto el fuego de ETA y el inicio de conversaciones de la banda con el gobierno central. La izquierda abertzale ha puesto en el centro de la negociación la posibilidad de integración de Navarra y el País Vasco en una única autonomía, lo que ha generado una fuerte controversia en Navarra, puesto que el gobierno autonómico se ha opuesto con dureza a tal posibilidad y ha acusado en reiteradas ocasiones al gobierno español de haber ‘vendido Navarra’.

El mantenimiento de la ilegalización de Batasuna y la anulación de las listas de ASB y de la mayor parte de las presentadas por ANV (por considerar los tribunales que se trataba de formaciones vinculadas a la ilegalizada Batasuna) ha sido otro de los elementos que condicionan el proceso político en Navarra.

En este contexto, las elecciones se afrontan con una creciente expectativa de cambio: según la mayoría de las previsiones, la suma UPN-CDN no obtendría la mayoría absoluta, y un eventual pacto de las izquierdas y el nacionalismo vasquista de Nafarroa Bai podría desplazar a la UPN del gobierno.

Las fuerzas políticas y la campaña

La Unión del Pueblo Navarro (UPN) aspira a volver a ganar las elecciones (lo que, según todas las encuestas, es muy probable que suceda) y, sobretodo, a seguir gobernando Navarra. El candidato de la UPN es, de nuevo, Miguel Sanz, presidente de Navarra, seguido en la lista por M^a Isabel García Malo, consejera de Bienestar Social y exdirectora del Servicio Navarro de Empleo, y Alberto Catalán, secretario general de UPN y consejero de Administración Local y portavoz del Gobierno de Navarra.

La UPN realiza una campaña dura, alertando continuamente sobre la posibilidad de un pacto entre el PSN y los nacionalistas. El lema escogido por UPN es «Sí a Navarra», acompañado de un corazón. El diseño de campaña de la UPN tiene dos ejes fundamentales: el primero, que acapara la atención mediática, es el

discurso navarrista y antinacionalista. La UPN denuncia la amenaza de que Navarra se convierta en la cuarta provincia vasca, y acusa al gobierno central de haber introducido la cuestión navarra en la negociación. Proclama su compromiso en defensa de la 'identidad histórica' de Navarra y de su marco jurídico-político (el Amejoramiento Foral y la Constitución Española). El otro eje de la campaña de UPN es la reivindicación de la gestión realizada al frente del gobierno y una batería de propuestas concretas, especialmente centradas en educación, bienestar social, sanidad y medio ambiente.

El PSN-PSOE, por su parte, se presenta con el objetivo de recuperar la presidencia del gobierno de Navarra, perdida en 1996 por la dimisión del entonces presidente socialista de Navarra, Javier Otano. El objetivo concreto de los socialistas navarros es ser la segunda fuerza en el parlamento navarro, con al menos quince diputados.

En esta ocasión el candidato a la presidencia de Navarra es Fernando Puras, que sustituye a Juan José Lizarbe, candidato en las dos anteriores ocasiones. Lizarbe fue derrotado por Carlos Chivite en el congreso del PSN celebrado en 2004, tras lo que dimitió como portavoz del grupo parlamentario socialista.

A pesar de que Chivite, como secretario general del PSN, se postuló como candidato, la ejecutiva federal del PSOE lo descartó. Algunos de los nombres propuestos por la dirección socialista en Madrid (como Vicente Ripa, delegado del Gobierno, y María Jesús Aranda, Defensora del Pueblo) fueron rechazados por el PSN, hasta que finalmente un acuerdo entre ambos órganos llevó a Puras al primer puesto de la lista. Se trata de un proceso complejo en el que la interacción entre el nivel autonómico y el estatal tiene un papel decisivo.

La campaña socialista, con el lema «Nuevos tiempos, Navarra siempre», o «el cambio que Navarra se merece», hace continua alusión al cambio político en la Comunidad Foral, aunque Puras no se pronuncia con claridad respecto a la política de pactos –no descarta ni un pacto con UPN ni con Nafarroa Bai–.

El discurso de los socialistas navarros reclama reducir la confrontación identitaria en Navarra, apostando por una visión 'plural' de las identidades que conviven en Navarra y excluyendo la integración de Navarra en Euskadi. Critica duramente a la UPN por su campaña en contra del proceso de paz y sus continuos ataques a los socialistas, y por haber generado una dura dialéctica del enfrentamiento. En la campaña, la defensa de la actuación del ejecutivo central tiene un peso relevante, como lo tiene la presencia de ministros del gobierno de Zapatero. Entre las medidas contenidas en el programa socialista, destaca un «plan de choque» contra las listas de espera en la sanidad pública, la compra de ordenadores para los alumnos de centros escolares públicos o la introducción en la enseñanza del inglés.

Nafarroa Bai, la coalición formada por Aralar, Eusko Alkartasuna, el Partido Nacionalista Vasco y Batzarre –además de personas independientes– tiene el objetivo de aglutinar, en su primera participación en unas elecciones autonómicas y municipales, todo el voto vasquista de Navarra, con el objetivo declarado de forzar un cambio de gobierno. Na-Bai nació con ocasión de las elecciones generales de 2004, donde consiguió por primera vez un diputado nacionalista en la circunscripción de Navarra (Uxue Barkos).

En esta ocasión, el candidato de la coalición es Patxi Zabaleta, líder de Aralar (formación escindida de Batasuna por su rechazo a la violencia) seguido de Maiorga Ramírez Erro (EA) y Asun Fernández de Garayalde, alcaldesa de Altsasua. Las encuestas atorgan a Na-Bai la posibilidad sería de convertirse en segunda fuerza política en Navarra, por delante del PSN-PSOE. En cualquier caso, todas las previsiones apuntan a que superará de largo los ocho escaños que sumaron, por separado, Aralar y EA-PNV en 2003.

El eje de la campaña de Na-Bai es la posibilidad de cambio político, para desplazar a la UPN del gobierno navarro. Muestra claramente su disposición a llegar a acuerdos de gobierno con el PSN e IUN, incluso renunciando a la presidencia en caso de ser la segunda fuerza política. Na-Bai hace continuas apelaciones a la participación y el voto útil abertzale con el objetivo de desplazar a UPN del gobierno. Otros aspectos de su campaña son la defensa de los servicios públicos, la crítica al desarrollo urbanístico excesivo y la garantía del acceso a la vivienda. También critican la anulación de las listas de ANV.

Convergencia Democrática de Navarra (CDN), socio de gobierno de UPN, presenta en esta ocasión, de nuevo a su histórico líder Juan Cruz-Alli (expresidente del gobierno de Navarra) como candidato a la presidencia de Navarra. El objetivo de CDN es mantener su representación y su posición de socio necesario para el gobierno. No descarta un pacto con UPN, aunque en algunas cuestiones se ha alejado de la línea de su socio, como con la crítica frontal al gobierno español por su gestión del proceso de paz. Aunque no se identifica tampoco con la política socialista, CDN intenta ubicarse en una posición de moderación.

Izquierda Unida de Navarra (IUN) se presenta a estas elecciones con su coordinador general, Ion Erro, como cabeza de lista. El mensaje central de IUN se refiere a la necesidad de un cambio de izquierdas en Navarra, por lo que aboga por un pacto con PSN y Na-Bai. IUN se presenta a sí misma como la garantía del carácter progresista del cambio, frente a la indecisión del PSN y la posición ambigua de Na-Bai en algunas cuestiones. Defienden una visión plural de Navarra, y las propuestas programáticas que destacan como prioritarias son un crédito presupuestario «para abordar los problemas inmediatos en sanidad, educación y dependencia», la elaboración de un plan industrial con los sindicatos, la regulación por ley del derecho a la vivienda y el acceso universal a Internet.

Acción Nacionalista Vasca, formación fundadora de Herri Batasuna que abandonó la coalición cuando esta se transformó en Batasuna, ha cobrado un protagonismo inusitado en esta campaña. ANV, que era un partido muy pequeño, ha elaborado un gran número de candidaturas, lo que ha motivado las sospechas de que fuese utilizada por la ilegalizada Batasuna para concurrir a los comicios. Buena parte de las listas de ANV son anuladas por los tribunales, incluyendo la lista al parlamento de Navarra. Aún así, este partido, que es una fuerza legal, se puede presentar a un total de 35 ayuntamientos navarros, incluyendo Pamplona. En aquellos comicios a los que no tiene acceso, ANV llama al voto nulo con sus propias papeletas. La campaña de ANV se basa en la denuncia a la anulación de sus listas y a la defensa de un proceso de paz que pase por el reconocimiento del derecho de autodeterminación y la conformación de una autonomía conjunta de País Vasco y Navarra.

Los resultados

Con un notable aumento de la participación, los resultados introducen cambios significativos en el escenario electoral de Navarra. La principal novedad es el buen resultados de Nafarroa Bai que se sitúa como segunda fuerza ligeramente por encima de los socialistas. De todas maneras UPN vuelve a ser el partido más votado con mucha ventaja sobre Na-Bai y el PSOE. La falta de mayoría absoluta abre el campo para la posibilidad de cambio en el gobierno de la Comunidad que finamente no cuaja manteniéndose UPN en el gobierno como mayor minoría.

La participación

La expectativa de cambio y el esfuerzo de movilización de los partidos ante esta posibilidad parecen ser los factores que favorecen un claro aumento la participación que se sitúa en el 73,8%. Navarra es así la segunda CA más participativa en estas elecciones después de Extremadura, cuando tradicionalmente el nivel de participación en Navarra se ha situado en un posición intermedia en el conjunto de CCAA.

Debe tenerse en cuenta además que el incremento en Navarra es una variación en sentido contrario al de la mayoría de las CCAA pues tan sólo en Navarra y Madrid se ha incrementado la participación en relación a 2003. Es decir, que los incentivos a la participación derivados de la específica situación en Navarra han logrado contrarrestar la influencia de un contexto general que favorecía una cierta desmovilización.

En relación a las elecciones generales de 2004 la participación disminuye ligeramente, siendo la CA que presenta menores diferencias en estas elecciones. En todo caso la menor participación en las autonómicas que en las generales es una pauta estable en el comportamiento electoral en Navarra.

NAVARRA: ELECCIONES AUTONÓMICAS 2007 (% S/VOTANTES)

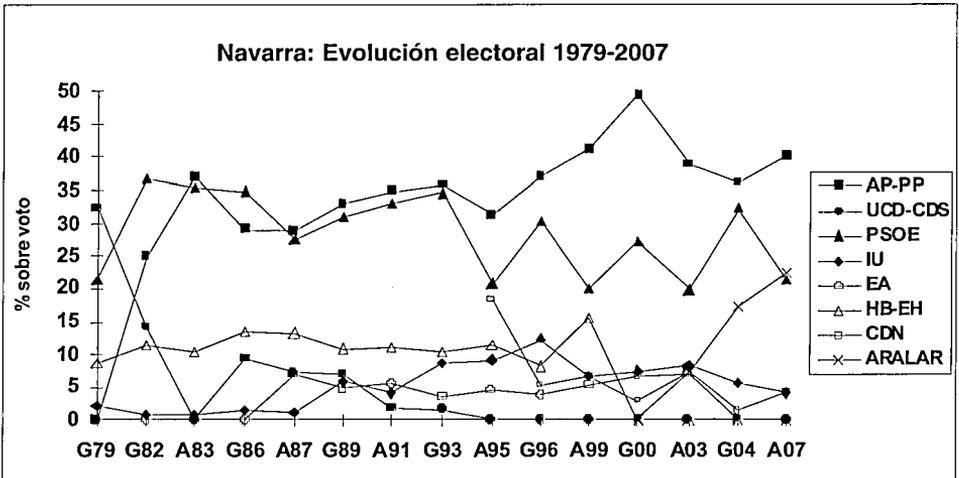
	<i>Resultados 2007</i>	<i>Dif. 07-03</i>	<i>Dif. 07-04</i>	
Participación	73,8%	3,1	-2,5	
	<i>% s/voto</i>			<i>Diputados</i>
UPN-PP	40,0	1,3	4,1	22 (-1)
PSN-PSOE	21,3	1,6	-10,7	12 (+1)
IU	4,1	-4,1	-1,5	2 (-2)
CDN	4,1	-3,0	2,6	2 (-2)
NA-BAI (*)	22,4	-	5,2	12 (+12)
PNV-EA	-	-7,0		0 (-4)
Aralar	-	-7,3		0 (-4)

(*) La coalición Nafarroa Bai se presenta por primera vez en las elecciones generales de 2004, agrupando a Aralar, Eusko Alkartasuna y el Partido Nacionalista Vasco.

La orientación del voto

Con 140.000 votos (40,0%) la UPN renueva su condición de partido más votado en la Comunidad Foral con una leve mejora de su porcentaje (1,3 puntos). En segundo lugar se sitúa la nueva coalición Nafarroa-Bai que se presenta por primera vez en unas elecciones autonómicas obtenido el apoyo del 22,4% de los votantes y superando al PSN que queda en tercera posición con el 21,3% a pesar de un ligero avance (1,6 puntos). Finalmente IU y CDN queda emparejados en quinto lugar con el 4,1%.

Estos resultados indican algunas variaciones importantes en la orientación del voto en relación a las elecciones de 2003 que principalmente apuntan a la concentración en Nafarroa-Bai de electorados de procedencia diversa. En primer lugar de los partidos integrantes de la coalición PNV, EA y Aralar, pero también ha recibido votos procedentes de IU y de CDN además de pequeñas opciones de izquierdas. Se configura así un esquema de competición electoral menos fragmentado que anteriormente, al menos formalmente, pues no debe olvidarse que Na-Bai es una coalición.



Estos resultados generales se basan en una distribución territorial de los apoyos que manifiestan la especificidad de Navarra. Así UPN es la opción dominante en las cinco merindades. Alcanza niveles del 45-50% de los votos en las de Estella, Olite y, sobre todo Tudela, con el PSOE como segunda fuerza ligeramente por debajo del 30% y Nafarroa-Bai que sitúa en el 15% en Olite y Estella, pero sólo obtiene el 5% en Tudela. En cambio en las merindades de Sangüesa y en la de Pamplona (con mayor peso demográfico que las otras cuatro juntas) UPN se sitúa ligeramente por debajo del 40% y Nafarroa-Bai obtiene alrededor del 30% de los apoyos, quedando el PSOE como tercera fuerza en el 17.18%. La formación de Nafarroa-Bai ha posibilitado la expresión agrupada de la sensibilidad vasca en la Comunidad que hasta ahora se manifestaba de forma más dispersa.

El nivel institucional

El Parlamento navarro queda finalmente configurado con 22 escaños para UPN, 12 para Nafarroa Bai así como para el PSN-PSOE, y 2 para IU y para CDN.

Sin mayoría absoluta por sí misma, UPN tampoco la alcanza con el apoyo de CDN. Descartada la posibilidad de una «gran coalición» UPN-PSN debido al agrio enfrentamiento producido durante la legislatura, se abrió así la posibilidad de un cambio de gobierno en la Comunidad Foral con la suma de los escaños de PSOE, Nafarroa Bai e IU. En principio esta es la opción preferida por los partidos implicados, si bien las negociaciones se revelan difíciles. En esta situación y dado el protagonismo que el tema «Navarra» había tenido en el áspero debate durante la legislatura, la formación de gobierno en Navarra se convirtió en un tema central en la agenda política y mediática a nivel general. Se ejercía así una fuerte presión sobre los actores en el proceso de decisión, así como sobre la opinión pública con miras tanto a la formación del gobierno navarro como a las próximas elecciones generales.

El proceso para la formación de gobierno fue muy largo con arduas negociaciones en las que en un sentido u otro intervinieron todos los partidos representados en el Parlamento Foral. En esta peculiar situación el PSN se convierte en punto central de referencia y adopta un papel de liderazgo para articular un gobierno de cambio a pesar de ser la tercera fuerza en votos si bien existía un sector en el interior del PSN reacio a pactar con los nacionalistas en el marco de tensión y crispación que se había desarrollado durante la legislatura. Finalmente el impulso definitivo a la decisión vendrá desde el nivel central. La dirección central del PSOE estimando que la coalición con Nafarroa Bai ofrece muchas dificultades para el desarrollo de una labor de gobierno dado que es una coalición de partidos y decide que los diputados socialistas se abstengan en la votación de investidura para facilitar la elección de Miguel Sanz. También parecen haber intervenido consideraciones de política general ante la cercanía de las elecciones y la posible utilización electoral por parte del PP de una coalición de los socialistas con Nafarroa Bai. La decisión de la dirección central el PSOE suscita una fuerte contestación en el interior del PSN y lleva a la renuncia como parlamentario del candidato socialista Fernando Puras. También finalmente en Pamplona hay continuidad de UPN en la alcaldía al no querer contar los socialistas con los votos de ANV.

Finalmente es investido en minoría Miguel Sanz con el apoyo de UPN y CDN y la abstención del PSN en la segunda vuelta. Sanz configura un gobierno de coalición entre ambas fuerzas, con dos de las doce consejerías para CDN y el resto para UPN. En principio hay una apuesta por la estabilidad por parte de PSOE y UPN, sin incentivos claros a alterarla al menos en el medio plazo.

VIII. LAS CIUDADES AUTÓNOMAS DE CEUTA Y MELILLA

Gerardo Ruiz-Rico Ruiz
Juan José Ruiz Ruiz

MELILLA

La reforma estatutaria y la transformación en Comunidad Autónoma

Las posiciones políticas de los partidos melillenses

El debate sobre la reforma del Estatuto de la Ciudad Autónoma y, en especial, el objetivo de su posible conversión en Comunidad Autónoma, han centrado desde los primeros meses del año 2007 la agenda política de todos los partidos melillenses, divididos a este respecto en dos bandos: el que podríamos llamar bando *posibilista* (integrado no casualmente por PP y PSME) y el bando *conversionista* (integrado por el resto de partidos de la oposición, con un especial liderazgo del partido Coalición por Melilla –CpM–, socio de la coalición Izquierda Unida). Si para los primeros, la cuestión de proceder a la conversión en Comunidad Autónoma parece que podía esperar, siempre y cuando la bilateralidad con el MAP (Ministerio de Administraciones Públicas), que tan satisfactorios resultados ha venido dando, continuase asegurando la transferencia de nuevas competencias; en cambio, para el segundo grupo de formaciones políticas, «pactar» nuevas competencias supondría instalarse en un conformismo no aceptable, pues la prioridad –para estos últimos– sería adquirir el rango de Comunidad Autónoma, sin dar cabida a concesiones mediante pactos sobre nuevas competencias, a través de una posición de «enrocamiento» frente al Estado, y rechazando cualquier tipo de negociación que no conduzcan al verdadero «gran pacto»: el de la conversión en Comunidad Autónoma.

De ahí que el anuncio de un principio de acuerdo con el MAP en el mes de enero, por el que se harían efectivas nuevas competencias para Melilla, se ganó las críticas del portavoz de CpM, Abdelhamid Mohamed, quien a comienzos de febrero puso de manifiesto su oposición a las negociaciones llevadas a cabo con Madrid el mes anterior, como una «traición al espíritu autonómico» de Melilla. El portavoz de CpM retó al presidente de la Ciudad a convocar un Pleno monográfico de la Asamblea sobre la conversión en Comunidad Autónoma a fin de que los partidos de ámbito nacional (PP y PSME, Partido Socialista de Melilla) «descubrieran sus cartas» y se posicionaran claramente a favor o en contra. En efecto, la pretensión de CpM no parece que fuera otra que la de «destapar» lo que late detrás de la polémica sobre la conveniencia de transformar Melilla (y también Ceuta) en Comunidades Autónomas, puesto que los partidos de ámbito nacional «ni confirman ni desmienten»; pero lo cierto es que aquéllos consideran esta cuestión como altamente sensible, lo que significa que hay que calcular los pros y contras de una decisión de esta naturaleza, cuya conveniencia se hace de-

pender de los réditos políticos que obtendrían de esa transformación las formaciones políticas que abogan por la «marroquinización» de los dos enclaves africanos, entendiendo por ésta, un paso previo en el *status* de Melilla y Ceuta como territorios autogobernados y ya no directamente dependientes de Madrid.

Así pues, a diferencia de Ceuta, y en línea con ese discurso de reformar el Estatuto sin prever en principio la conversión de Melilla en Comunidad Autónoma, el partido gobernante –el PP– decidió seguir adelante con el debate de reforma en el seno de la Comisión de Presidencia de la Asamblea, en un intento por concurrir a las elecciones de mayo de 2007 con una propuesta de reforma estatutaria presentada a las Cortes. Precisamente el riesgo de instrumentalización electoralista de una eventual propuesta elevada a las Cortes explica que el PSME se reafirmara en su posición de retirarse de los trabajos de la Comisión redactora del Estatuto. En ese ambiente «enrarecido», ante la ausencia del principal partido de la oposición en Melilla en los trabajos de reforma, la Comisión siguió adelante durante el 2007 hasta concluir un primer borrador de propuesta de reforma de Estatuto que, no obstante y según la mayoría gubernamental, no llegará a elevarse a las Cortes sin «una segunda vuelta» en la que esté presente y tome parte el PSME.

Respecto al contenido de este primer borrador, ha trascendido lo que serían las novedades principales que dan respuesta a las aspiraciones de mayores cotas de autogobierno. El Título más importante, por su trascendencia, del Borrador de Estatuto es sin duda alguna el Segundo, dedicado por entero a las competencias a ejercer, sin que cambie el estatuto jurídico de Ciudad Autónoma. La novedad es la asunción de la potestad legislativa para el ejercicio de lo que el propio Título II enumera como competencias exclusivas, potestad que en todo caso se ejercerá con respeto, en cualquier caso, a lo dispuesto en la Constitución. Entre los títulos competenciales con carácter de exclusividad plena, comprendidos en el ejercicio de esa función legislativa, figuran las materias relativas a: i) servicios sociales y protección y tutela de menores; ii) investigación científica y técnica en coordinación con el Estado; iii) servicio meteorológico; iv) cooperativas y entidades asimilables y v) mutualidades no integradas en la Seguridad Social.

Sin embargo, en los actos realizados durante el año en que se ha conmemorado el 510 aniversario de lo que se ha denominado «españolidad de la Ciudad de Melilla», destacados líderes del PP –como la Presidenta de la Comunidad de Madrid, quien asistió en septiembre a uno de dichos actos– han apoyado abiertamente la conversión en Comunidad Autónoma de Melilla, acogiéndose a lo estipulado en la Disposición Transitoria 5 de la CE. Ese apoyo decidido desde el PP debe leerse igualmente en clave electoral, de cara a la cita de las Generales convocadas para el 9 de marzo de 2008. Hay que recordar en este punto que el líder nacional del PP, Mariano Rajoy, expresó su posición favorable a dar por cerrado el proceso de reformas estatutarias culminadas entre 2006 y 2007, por lo que las nuevas peticiones del PP para Ceuta y Melilla, han merecido por parte de todos los analistas una lectura que ajusta este tipo de comportamientos a las características típicas del modelo de *federalismo competitivo*, modelo en el que, cuando los partidos que gobiernan los diferentes niveles territoriales son de un distinto color, los planteamientos desde el nivel inferior territorial adquieren siempre un marcado tono reivindicativo.

Por otra parte, los *cepemistas* de Coalición por Melilla, liderados por Mustafa Aberchan, hicieron público en el tránsito de 2007 a 2008, el acuerdo de presentar listas conjuntas con el PSME para las elecciones a Cortes Generales, partido cuya postura oficial mantiene que reforma de Estatuto y conversión en Comunidad son dos procesos diferentes. De modo que, el PSME, que ha guardado una cautela absoluta respecto a la conversión de Melilla en Comunidad Autónoma, se ha coaligado con el partido que de manera más intensa y explícita ha venido reivindicando tal conversión (CpM), situación que electoralmente convertirá este punto en uno de los temas de la campaña a las generales. En efecto, a la espera de que se «cierren» los contenidos del programa electoral pactado entre PSME y CpM, la respuesta política del partido del gobierno melillense (el PP) a esas listas en coalición ha sido criticarlas por lo que –para esta formación– sería un pacto *antinatura* en lo tocante a la transformación en Comunidad Autónoma.

En cualquier caso, la postura de los dos principales partidos melillenses en torno a la futura conversión en Comunidad Autónoma sigue distando mucho de ser coincidente, como se pudo comprobar en el espacio que dedicó a este tema la publicación «El Melillense» (nº 2, 2007), cuyo equipo de Redacción, ante la cercanía de las elecciones locales, solicitó, en la segunda quincena del mes de Abril de 2007, a los partidos representados en la Asamblea, que enviaran una especie de «estado de la cuestión» dentro de cada partido. En esos informes se puede reconocer de manera especial la lectura tan dispar que merece el concepto de autonomía y de Estado de las Autonomías para los dos principales partidos de ámbito nacional. En efecto, el PSME no duda en afirmar que:

«[...] ya somos Comunidad Autónoma. Otra cuestión distinta, son las «*especificidades propias de nuestra autonomía derivadas de su peculiaridad geográfica al tratarse de un territorio constituido por un solo municipio*». En este sentido, no debemos olvidar que es nuestra Constitución la que establece que la organización básica de España es el municipio, y que todo municipio debe estar regido por un Ayuntamiento, que nunca podrá dejar de existir. Esta es una de las cuestiones que no podemos olvidar, ni obviar, a la hora de plantear este debate» [cursiva original].

Asimismo, el PSME ha denunciado que tras la reivindicación de la conversión en Comunidad Autónoma se esconden determinados intereses, algunos de ellos directamente relacionados con «el revés» de la STC sobre las competencias en urbanismo (Sentencia que tuvimos ocasión de comentar en el *Informe Comunidades Autónomas de 2006*, STC 240/2006, de 20 de julio):

«[...] otras cuestiones que se esconden tras la llamada conversión en comunidad, son la gestión del urbanismo de forma absoluta, prioridad máxima para el PP por lo que han dicho públicamente. La separación de las presidencias, el nombramiento de un tercer senador, la inviolabilidad de la asamblea o inmunidad de los diputados-concejales [...]»

El PP, en cambio cree ya agotado y alcanzado de lleno el techo competencial del Estatuto puesto en marcha en 1995 (especialmente tras el acuerdo con el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales –MTAS–, para la co-gestión de políticas activas públicas de empleo, la tutela de menores no acompañados, etc. al que nos

referiremos más adelante) y echa mano una vez más de la STC para invocar la necesidad de integrarse en el Estado de las Autonomías en pie de igualdad con el resto de Comunidades Autónomas con las ventajas que esa conversión comportaría. De ahí que el PP estime oportuno abrir ese proceso de transición hacia una Comunidad Autónoma, ya que –según la última sentencia del Tribunal Constitucional– Melilla tiene un status especial, que no se corresponde exactamente a una Comunidad Autónoma ni a un municipio.

Entre las ventajas que aportaría, o incluso «disfunciones» del modelo de gobierno de la Ciudad Autónoma que se verían corregidas, se enumeran –en el informe del PP– todas aquellas facultades que ejercen las Comunidades Autónomas y de las que por ahora no cuenta Melilla:

«[...] la no separación de las figuras del presidente del Consejo de Gobierno de la del presidente de la Asamblea; la ausencia de legitimación activa para defender nuestras competencias estatutarias ante el mismo Tribunal Constitucional o la ausencia de legislación del Estado en muchas materias que nos afectan, por carecer nuestra Asamblea de potestad legislativa y no poder elaborar leyes el Estado sobre determinadas competencias que han sido transferidas a las distintas comunidades autónomas, muchas de ellas con carácter exclusivo».

Hay que recordar que el Gobierno popular de la Ciudad venía insistiendo durante años en pretender obtener de los Tribunales el reconocimiento de una especie de autonomía *bifronte* para Melilla (Comunidad Autónoma y ente local). A la ya aludida STC 240/2006, vino a añadirse la Sentencia de 27 de Noviembre del 2006 (nº 1560/2006), de la Sala contencioso-administrativa de Málaga, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, que resolvió un recurso contencioso-administrativo que databa ya de 1996, interpuesto por la Delegación del Gobierno en Melilla contra la Ciudad, once años después.

El proceso se inició por la pretensión de la Ciudad de defender la no obligatoriedad de remitir los actos y acuerdos dictados por sus órganos a la Delegación; esta previsión vincula sólo a los entes locales, pero no a las CC.AA. La Ciudad entendía que tras la aprobación del Estatuto por LO 2/1995 de 13 de marzo, habría adquirido una autonomía no asimilable a la de un ente local, defendiendo la existencia de una doble Administración Pública en Melilla (autonómica y municipal), y que por tanto estaría exenta de cumplir la obligación establecida en la LRRL en su art. 65. Sin embargo, es el propio EAM el que reenvía en su art. 30 al régimen jurídico local. De ahí que la STSJA señale que:

«no cabe hablar de una doble Administración Pública en la Ciudad de Melilla (autonómica y local) o de una naturaleza bifronte en la actividad administrativa de la Ciudad (ya municipal, y autonómica, en función de la competencia administrativa ejercida) sino que nos encontramos ante una nueva persona jurídica, la Ciudad de Melilla, cuyo ámbito de competencias y atribuciones viene configurado por el propio Estatuto de Autonomía (F.J. 2º) [...] de lo que resulta que la Ciudad de Melilla por así establecerlo su propio Estatuto y ante la carencia de potestad legislativa se rige por la legislación del Estado en materia de Régimen Local, concretamente en lo relativo al procedimiento administrativo y régimen jurídico por el que se rige (F.J. 3º)»

En cuanto a Coalición por Melilla (CpM), la propuesta política de esta formación es convertir a Melilla en una Comunidad Autónoma, a imagen y semejanza de las ya existentes, por lo que los cambios que propone son predominantemente institucionales y funcionales:

«Creación de un Tribunal de Justicia que –sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal supremo– culmine la organización judicial en el territorio melillense. Un Parlamento con potestad legislativa, que apruebe el presupuesto y las cuentas de la CAML, además de impulsar y controlar la acción política y de Gobierno. La fijación por ley de un número de diputados mínimo (25) y máximo (30). Separación de las figuras del presidente del parlamento y del presidente del gobierno. Potestad presidencial para la disolución del Parlamento. Iniciativa legislativa y de reforma de la Constitución del Parlamento, y capacidad de éste para interponer recursos ante el Tribunal Constitucional. Designación del tercer senador como representante de la Comunidad Autónoma, cuyo mandato en el senado estaría vinculado a su condición de Diputado en el Parlamento melillense.»

Otras posiciones y alternativas en la evolución del modelo autonómico de la Ciudad de Melilla

En el ámbito doctrinal se han formulado también algunas propuestas de interés, centradas no tanto en supuestos agravios o adquisición de nuevos títulos competenciales, sino en problemas derivados de las potestades normativas y de sistema de fuentes, así como de un acercamiento al sistema parlamentario que rige por mandato constitucional en todas las Comunidades Autónomas. En este sentido, se pueden destacar las apreciaciones realizadas por José María Pérez Díaz, partidario de dotar de un régimen jurídico más específico a la autonomía melillense y proporcionarle una naturaleza institucional que la acerque a la de una Comunidad Autónoma.

Ciertamente –y siguiendo al autor antes citado¹ hay que tener en cuenta que, por imperativo constitucional (art. 140) CE, no puede prescindirse del Ayuntamiento dentro de la organización institucional de Melilla. Por otra parte, la Ley 57/2003 de 16 de diciembre de 2003 de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, que modificaba el Título X de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local (Ley 7/1985 de 2 de abril, en adelante LRBRL), aproxima el sistema de gobierno municipal al de un modelo parlamentario, al prever la separación de la figura del presidente de la Asamblea, de la Presidencia del Ejecutivo. Esta posibilidad se contempla ahora en el art. 122.2 de la LRBRL, aunque como delegación del Alcalde en alguno de sus Concejales de la facultad de convocar y presidir el Pleno. Esta posibilidad no es aplicable a los municipios de régimen común, como sería el caso de Melilla (y Ceuta). Sin embargo, del art. 10 del EAM se podría hacer una lectura *analógica* al remitir al Reglamento de la Asamblea todo lo que se refiere a convocatoria y presidencia del Pleno; si bien a tenor del

1. Cfr. José María Pérez Díaz, «La exclusión de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla como municipios de gran población», *El Periódico Melillense*, nº 2, pp. 34-25.

precepto mencionado, aquél deberá seguir siendo convocando por el presidente, directamente o por delegación.

Mayor interés presenta la novedad que introdujo la ley del 2003, en lo que se refiere al régimen aplicable a *municipios de gran población*, al crearse para éstos un órgano, la Junta de Gobierno Local, al que se le confían todas las funciones ejecutivas y administrativas hasta entonces competencia del Pleno, en determinadas materias en los términos de la nueva redacción de los arts. 127.1 e) y f) LRBRL. Con ello la LRBRL concentra en este órgano el ejercicio de la potestad ejecutiva y reglamentaria en importantes esferas de decisión que quedan sustraídas al Pleno. Esa «separación de poderes», permite disociar el órgano representativo y de deliberación, del órgano ejecutivo, con potestades de autoorganización. Así, por ejemplo, la Junta de Gobierno Local tiene reconocida la competencia para aprobar la relación de puestos de trabajo de los funcionarios y la determinación de sus retribuciones, o la concesión de cualquier tipo de licencia, o todas las concesiones y contrataciones, incluidas las de carácter plurianual, la modificación de los porcentajes de gasto plurianuales, gestión, adquisición y enajenación del patrimonio, o la concertación de las operaciones de crédito, todo ello de acuerdo con el Presupuesto y sus bases de ejecución (art. 127.1 f LRBRL).

Ninguna de las anteriores previsiones serían susceptibles de aplicación a las ciudades autónomas, ya que al no reunir los requisitos para acceder a la condición de municipio de gran población, se tendrá que regir necesariamente por el régimen local común. Por el contrario, sí que podría entrar dentro de la esfera competencial del presidente la potestad que la LRBRL otorga al Alcalde en este tipo de municipios, para nombrar a consejeros no elegidos por sufragio; la razón es que ya se había incluido en la esfera estatutaria esa misma posibilidad que ahora se recoge para los *grandes municipios* respecto a la Junta de Gobierno Local; aunque imponiendo en todo caso el límite de que el número de miembros no electos no deberá superar la mitad de los miembros de derecho de ese órgano (sin contar al Alcalde).

Sí que existe una diferencia apreciable en la figura y perfil del Secretario de estas Juntas de Gobierno Local, ya que la Ley de Bases permite que este cargo sea ocupado por un Concejal, en tanto que para los municipios de régimen común –como sucede con Melilla– es obligatorio que esa función sea desempeñada por un funcionario de carrera. Este obstáculo no podría eludirse mediante las potestades de autoorganización conferidas por el EA a la Ciudad Autónoma, ya que –a salvo de esta excepción, contemplada expresamente en la LRBRL– se trata de una materia reservada a la ley y, por tanto, depende de una decisión del Estado.

En lo que respecta al régimen jurídico de los cargos directivos de las ciudades autónomas, la laguna existente hasta ahora ha sido colmada con la entrada en vigor el 13 de mayo de 2007 de la *Ley 7/2007 de 12 de abril de 2007 del Estatuto Básico del Empleado Público*, cuerpo normativo llamado a establecer los principios básicos generales de aplicación a todo el personal al servicio de todas las Administraciones Públicas (estatal, autonómica y local), ya sean funcionarios o bien personal laboral (de ahí que se utilice el término «empleado» y no «funcionario»). Pues bien, la Disposición Adicional Cuarta se refiere exclusivamente a

los empleados y funcionarios públicos de Ceuta y Melilla. De lo estipulado en esta DA Cuarta y de las remisiones que efectúa, se extraen dos novedades normativas que resultarán de aplicación a ambas Ciudades Autónomas. Una de esas novedades es la de proporcionar por vez primera una cobertura legal a la situación que acabamos de comentar: la DA Cuarta atribuye a la Asamblea de la Ciudad la potestad para regular el procedimiento de provisión, permanencia y cese del personal directivo, señaladamente los Directores Generales y Secretarios Técnicos.

Por tanto, la regulación de estos cargos, que hasta la Ley 7/2007 tenía naturaleza reglamentaria –con la única cobertura de la potestad de autoorganización y de desarrollo estatutario ejercida hasta ahora bien por la Asamblea de la Ciudad, bien por el Consejo de Gobierno– pasa a tener ya una cobertura legal expresa. La otra novedad que aporta la Ley 7/2007 es que se pone fin a la separación de los llamados funcionarios propios (los del Ayuntamiento antes del EA de 1995, más los seleccionados después conforme a la normativa local), de los funcionarios transferidos (los procedentes del Estado tras los distintos trasposos competenciales). Lo que en realidad hace esa DA Cuarta es ofrecer la posibilidad de integrar a ambos colectivos, tal y como viene sucediendo ya en todas las CC.AA. Sin embargo, lo cierto es que Melilla se anticipó a esta previsión normativa de la Ley de 2007, en el sentido de que ya procedió a integrar a ambos colectivos, especialmente a partir de 2000, haciendo uso exclusivamente de una potestad administrativa. Tras la aprobación de la Ley 7/2007 dicha normativa goza ya de cobertura legal expresa, cumpliendo de esta manera la exigencia constitucional de reserva legal sobre estatuto de los funcionarios y personal al servicio de las Administraciones Públicas. La DA Cuarta de la mencionada Ley, al tener carácter de básica, va a obligar no obstante a la Ciudad de Melilla a pasar a todos los cargos directivos (Directores Generales en especial) que sean funcionarios a la situación de servicios especiales en virtud de lo dispuesto en el art. 87.1 f) de la Ley 7/2007 (hasta ahora en Melilla sólo los cargos directivos procedentes de la Administración estatal eran los que habían pasado a servicios especiales).²

El impacto de la Ley 7/2007 sobre el régimen aplicable a funcionarios y empleados públicos en las Ciudades Autónomas va a producir una cierta «reestructuración» de la prelación de fuentes que afectan a esta materia. En todo caso, quedan sin resolver las dudas sobre la posición que ocuparía el Estatuto de Autonomía, el cual no hace sino remitir a la normativa estatal sobre la Función Pública Local (siempre que tenga el carácter de normativa básica, carácter formal de ley o reglamento, según los casos de conformidad con la jurisprudencia constitucional).

Por último, sin cumplir con los criterios establecidos por el art.121 de la LRBRL, Melilla quedará excluida del órgano previsto en su art. 138: la Conferencia de Ciudades, en la que se prevé formen parte representantes del Estado, las CC.AA. y los Alcaldes de las grandes ciudades.

Melilla sólo estaría cerca de cumplir el requisito del apartado d) del art. 121 de la LRBRL, que consiente la aplicación del régimen especial (de municipios de gran

1. Cfr. José María Pérez Díaz, «El estatuto básico del empleado público. Desarrollo efectuado por parte de la ciudad autónoma de Melilla », *El Periódico Melillense*, n° 8, pp. 8-9.

población), es decir, municipios cuya población supere los 75.000 habitantes, que presenten circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales. Pero para poder regirse por dicho régimen especial es necesario una decisión previa por parte de la Asamblea Legislativa correspondiente (de la Comunidad Autónoma se entiende), a iniciativa de los respectivos Ayuntamientos; una condición imposible ya que al día de hoy Melilla no dispone de una Asamblea Legislativa

Iniciativas y resultados de la acción política

En un año marcado por la cita electoral para renovar la Asamblea y Ejecutivo de la Ciudad, se han multiplicado las iniciativas y se ha aprovechado para concluir proyectos o presentar estudios, casi siempre procedentes de la mayoría de gobierno, todo ello con vistas a concluir la Legislatura que echó a andar en 2003 en las mejores condiciones.

Por su parte, el Gobierno estatal –de signo contrario al de la Ciudad Autónoma– ha intensificado tanto la presencia de distintos titulares de carteras, como la finalización de proyectos en curso o el anuncio de otros nuevos. A ello hay que sumar el clima de pre-campaña electoral que predispone al cruce de acusaciones y a la ya habitual aparición de las polémicas relativas a las acciones o declaraciones electoralistas. La visita de los Reyes tuvo curiosamente mayor repercusión en el ámbito de la política nacional que en la local, afectando a las relaciones bilaterales con Marruecos.

Así, por ejemplo, en uno de los mayores problemas que afectan a la Ciudad, como es la inmigración de menores no acompañados, y aprovechando el anuncio de la elaboración de un estudio por parte de la Conserjería de Bienestar Social sobre menores inmigrantes discapacitados, se dieron a conocer algunos datos sobre la saturación de los Centros de Acogida de Menores y sobre el número de menores tutelados bajo el sistema de acogida. La consejera Garbín puso de manifiesto a comienzos de febrero que el centro «Fuerte de la Purísima Concepción» arrojaba cifras de saturación (180 menores), situándose la cifra global de menores tutelados con el sistema de acogida en 300. Subrayaba la responsable de Bienestar Social el paralelismo de Melilla con Canarias, consistente en que a pesar de los traslados de los jóvenes menores a la península, las cifras de acogida no habían descendido, puesto que las salidas hacia la península se habían visto contrarrestadas con las nuevas llegadas de menores a la Ciudad. La tendencia, al igual que en Canarias, apunta a una inmigración de menores cada vez en edad más temprana.

Precisamente el problema de la Inmigración de Menores fue uno de los puntos fuertes en los que Melilla se apoyó para reclamar soluciones a este problema en la III Conferencia de presidentes Estado-CC.AA. (que tuvo lugar días antes en el Senado, en Enero de 2007) arrancando del Gobierno el compromiso para crear una Conferencia Sectorial de Inmigración, en la que tomarán asiento todos los responsables autonómicos, y en la que se discutirá periódicamente como apartado especial la situación de los menores inmigrantes. En la exposición que hizo el presidente melillense Imbroda ante su homólogo el presidente del Gobierno destacaron las propuestas de modificación de algunas disposiciones legales en mate-

ría de menores que afectaban a la Ley Orgánica de Derechos y Libertades de los Extranjeros, el Real Decreto 2004 de 30 de diciembre que aprobaba el Reglamento de la Ley Orgánica mencionada, la Ley Orgánica 5/2000 de Responsabilidad Penal de los Menores y la Ley Orgánica de 15 de enero de 2006 de Protección Jurídica del Menor. En particular, las modificaciones legislativas propuestas iban encaminadas –según el presidente de Melilla– a distinguir lo que es una *situación de riesgo* y una *situación de desamparo*, además de disponer de los mecanismos oportunos para proceder a la repatriación de los menores extranjeros.

Justamente dentro de ese ambiente de clima preelectoral al que antes hacíamos referencia, se asistió en Melilla a un cruce de declaraciones entre el consejero de Medio Ambiente y el Director de Área de Fomento en Melilla en torno a los problemas del agua y la nueva desaladora que el Gobierno de la Nación estaba a punto de finalizar. La polémica se suscitó en torno a su coste y financiación. Pero dejando aparte el cruce de declaraciones, el caso, en efecto, es que la ejecución de la construcción de la desaladora, que debe abastecer de agua potable a la población melillense, se adjudicó en su día a la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, quien corre con el gasto de la ejecución del proyecto de obras. El Estado además ofrecería al Gobierno de Melilla, una vez realizadas las oportunas pruebas al término de la obra, la cesión de la gestión y explotación de aquélla. Pero, de llevarse a cabo esta cesión, la Ciudad debe solicitar al Estado las oportunas subvenciones para el agua, similares a las que ya recibe Ceuta, puesto que con la puesta en marcha de la desaladora, aumentaría notablemente el precio del agua. El compromiso del Gobierno Estatal de conceder subvenciones, si así lo solicitaba la Ciudad, se haría en atención a las especiales características de Melilla, ya que la normativa europea en materia de agua determina que en municipios de más de 50.000 habitantes es el propio Gobierno Local el que debe de conceder las oportunas subvenciones al agua para que no repercutan el bolsillo de los ciudadanos.

CEUTA

Mejor «consenso» y colaboración que un nuevo Estatuto

La estrategia del gobierno ceutí ha estado muy lejos de la utilizada por el Ejecutivo melillense. El ejecutivo ceutí ha otorgado una prioridad durante 2007 a la eficacia en la gestión y, de manera muy especial, al impulso en la colaboración con el Estado, a la confrontación y el tono reivindicativo de su transformación en Comunidad Autónoma. Le han preocupado sobre todo cuestiones como la reforma del Régimen Económico y Fiscal (en adelante, REF), o el estudio de la entrada en la Unión Aduanera, o la colaboración con Marruecos en la gestión de residuos en la zona fronteriza, o la creación del Parque Eólico, la importante infraestructura del Campus Universitario, la integración de las culturas y religiones que conviven en la Ciudad, etc.; antes que «emprender la aventura» de tener que gestionar competencias como Comunidad Autónoma, siendo conscientes que no se disponen de los fondos financieros suficientes para afrontar materias competenciales que, como la Educación o la Sanidad, son muy exigentes desde el punto de vista del gasto. En este sentido, las distintas consejerías del

gobierno ceutí han abogado por políticas de co-gestión y colaboración mediante convenios con el Estado, mostrando una mayor preocupación por la vertiente económica ante la proximidad de la entrada en vigor de parte de los acuerdos de Marruecos como socio de la Unión Europea.

El debate en torno a la reforma estatutaria no obstante ha tenido continuidad durante 2007, pero ha recibido un tratamiento más reflexivo, más pausado y sosegado que el abierto en Melilla. La Ponencia de reforma ha ido posponiendo sus trabajos (por expreso deseo del presidente ceutí), primero ante la proximidad de las elecciones locales de mayo de 2007, después ante la inminencia de las Elecciones generales de marzo de 2008. En esa línea de tranquilidad y profundización en el estudio de la mejora en el autogobierno, el presidente Vivas expresaba en septiembre su convencimiento de la plena integración de Ceuta en la vertebración del Estado Autonómico.

Paralelismos histórico-constitucional de la ambigua autonomía ceutí

En cierto sentido, la nota que mejor podría definir la autonomía ceutí, incluso desde sus orígenes históricos, es su entendimiento de la *bilateralidad* con el Estado como no dependencia de intermediarios o encajes en la estructura estatal por razones de proximidad geográfica. Con anterioridad a la II República Ceuta era a todos los efectos provincia de Cádiz; hoy en día Ceuta es además territorio de la Unión Europea *fronterizo*. La bilateralidad y la ausencia de tutelas extrañas a las autoridades ceutíes estuvieron desde la primera hora en el origen de la especificidad de la autonomía ceutí y de su reconocimiento como circunscripción especial. Cuando se aproximaban las elecciones generales en 1933, en el trámite de elaboración del Dictamen de reforma de la Ley Electoral, desde algunas filas se puso en cuestión el escaño de Ceuta y Melilla en las Cortes, provocando la reacción del diputado ceutí Sánchez Prado, quien se expresó en estos términos:

«...señores diputados, para inclinar vuestro ánimo a favor en la votación, que pienso pedir, tenéis que pensar, Ceuta no es Cádiz, ni Melilla es Málaga, Ceuta tiene problemas completamente distintos a Cádiz e igualmente le pasa en Melilla con Málaga. Nosotros somos la verdadera puerta de entrada en las relaciones con el Protectorado, nuestro régimen es especial, ¿esto no indica que son nulas las relaciones que nosotros podamos tener con Málaga o Cádiz? Tendremos únicamente las de hermandad, las de Patria, pero nada más, nosotros no tenemos relaciones de ninguna clase en las que haya intereses comunes...»

El problema de Ceuta, como el de tantas otras autonomías en España, era el de obtener una esfera de autonomía para no tener que depender de otros, pero igualmente disponer de una interlocución directa con el Estado y sus representantes. En 1931, con el advenimiento de la II República, una legación de la Corporación local de Ceuta se reunió en Madrid, en los primeros días del mes de mayo, en plenos preparativos de la Constitución, para reclamar una autonomía que implicaría la obtención de un Delegado del Gobierno civil, competencias para luchar contra el paro obrero, y no depender para asuntos administrativos de Cádiz o del Alto Comisario.

Aquellos inicios de la puesta en marcha de la autonomía ceutí pueden guardar cierta similitud con la actual D.T. Quinta de la CE de 1978, pues a pesar de gozar de un reconocimiento expreso la autonomía ceutí en el art. 8 de la CE de 1931, el desarrollo de la previsión constitucional se topó con algo todavía no resuelto: ¿cabe una autonomía «regional» sin que ésta sea absorbida por la tutela de la Administración General del Estado, típica del régimen municipal? Lo que ocurrió en aquel entonces, en pleno arranque de aquel modelo autodenominado «Estado Integral», es que la satisfacción con que fue acogido el art.8 de la CE de 1931, cuya redacción quedó fijada ya el 22 de mayo de aquel año, y apenas transcurrido un mes de las reuniones con los representantes ceutíes, se tornó en rabia, desilusión e impotencia ante el distinto entendimiento de la autonomía que propugnaba el Gobierno provisional presidido por Azaña y el mantenido por las autoridades locales de Ceuta. Aquel artículo 8 de la Constitución de 1931 no parecía precisamente ambiguo:

«El Estado español, dentro de los límites irreductibles de su territorio actual, estará integrado por municipios mancomunados en provincias y por las regiones que se constituyan en régimen de autonomía.

Los territorios de soberanía del norte de África se organizarán en régimen autónomo en relación directa con el Poder central»

De la alegría con la que cientos de ceutíes recibieron a la llamada «comisión autonómica» a su llegada al puerto tras las negociaciones en Madrid, se pasó al más absoluto desconcierto e indignación cuando el 16 de junio de 1931 el Gobierno dicta un decreto con una redacción poco clara, por el que las autoridades ceutíes (y melillenses) parecían ahora depender del Delegado del Gobierno, denominado en aquel entonces Alto Comisario para el Protectorado de Marruecos, algo que traía al recuerdo a los ceutíes de los tiempos de la Dictadura del general Primo de Rivera. Establecía el decreto que:

«Para todos los efectos políticos y militares, relativos a la acción de España, cooperarán a las órdenes del Alto Comisario las autoridades de los territorios de soberanía de Ceuta y Melilla. Aquel podrá, a tal efecto proponer las medidas que juzgue oportunas en los citados territorios, y deberá ser oído en todas las reformas que el Gobierno se proponga introducir en los mismos»

La reacción no se hizo esperar: se convocó un pleno urgente del Ayuntamiento en el que como medida de protesta se decidió, no sin debate, levantar la sesión, enviando un telegrama al Gobierno conminándole a que aclarara el sentido del Decreto. La aclaración del Gobierno llegó a los pocos días en forma de telegrama del presidente del Gobierno, Manuel Azaña, explicando que la autonomía de Ceuta no se vería recortada.

En aquel entonces, como todavía hoy, no hay una interpretación clarificadora de qué significado se ha de dar a la autonomía de Ceuta. Para el diputado de Ceuta en las Cortes de 1931 la autonomía concedida a Ceuta era la equivalente de una provincia separada del Protectorado y separada de la pertenencia a otras provincias. El 22 de septiembre en las Cortes republicanas Sánchez-Prado enfatizaba este carácter de «no dependencia» de otras provincias o del Protectorado:

«...Como ustedes saben, el día 22 de mayo del corriente año [1931], Ceuta y Melilla consiguieron la autonomía, antiguamente, estaban incorporadas unas veces al Protectorado y otras veces a Cádiz, cosa que no les convenía de ninguna manera. Cuando vino la República se aprovechó la ocasión para pedirlo y así se consiguió. Aprovecho este momento para defender la autonomía de ambas ciudades».

Pero una nueva intervención en noviembre de 1933, igualmente en el estrado de las Cortes, dejaba entrever que la autonomía de Ceuta, al concebirse con sujeción directa al Poder Central, era asimilable al de una Provincia, lo que sumió en la inacción a la Corporación ceutí, que no llegó a aprobar ninguna propuesta de estatuto, quedando a merced por tanto del Gobierno. De ahí la necesidad, planteada expresamente en las Cortes por el diputado de Ceuta, ya en 1933, de aclarar el sentido de la autonomía ceutí y cuál es la naturaleza de una región autónoma:

«Les recuerdo que el Gobierno Provisional de la República concedió a Ceuta y a Melilla la autonomía, estando sujetas al Poder Central. Esto significaba tanto como hacer dos nuevas provincias vergonzantes, pero, al fin y al cabo provincias. Luego llega la Constitución y en su artículo 8º lo dice claro [...] Yo creo señores diputados, llegado el momento de que deslindemos lo que es una región autónoma. Si, en virtud de la Constitución, se nos define ya como región autónoma y se dice que nos organicemos como tal, una manifestación de región autónoma es precisamente la diputación...»

Pues bien, casi la misma indefinición en torno a la naturaleza del ente autonómico que surgiera en 1931 parece pesar y arrastrarse hoy en torno a si se produciría un salto cualitativo en las competencias autonómicas con la conversión en Comunidad Autónoma. Algunos estudiosos como José María Campos, abogado y Decano de Ciencias Sociales del Instituto de Estudios Ceutíes, sostiene que por las características del territorio, la conversión afectaría a la denominación y a pocas competencias más, y se interroga si aun con la nueva denominación, las instituciones no dejarán de comportarse como Administración municipal, integrando instituciones y competencias en los órganos de la Ciudad. A su juicio, habría que preguntarse por qué gozando ya de un Estatuto de Autonomía no se ha procedido a un deslinde entre órganos de naturaleza autonómica y órganos municipales, algo que quizás, –sugiere el autor– sería de todo punto conveniente, habiéndose optado desde 1995 por una fusión de dos entes que exigirían una estructura administrativa e institucional distinta. En la actualidad bajo una denominación de corte autonómico (formalmente existe un presidente, consejeros, *Palacio autonómico*, Estatuto de Autonomía, etc.) conviven competencias de naturaleza municipal, con otras que muy bien podrían definirse como autonómicas por la especificidad del territorio al que le son confiadas. Así, y siguiendo este criterio, recaerían entre esas *competencias autonómicas*, las que podría ejercer el presidente y su Gobierno sobre materias que exigen una planificación de la economía más allá de los impuestos municipales, la competencia de gestionar en Bruselas los intereses del territorio a través de la correspondiente oficina, materias como la conexión de comunicaciones con el resto del Estado, o el turismo e inversiones españolas en Ceuta, las medidas relacionadas con la multiculturalidad y religiones de Ceuta, las propuestas para hacer frente a la cambiante realidad de Marruecos, la inclusión en la Unión Aduanera, la reforma del REF, la reclamación

de la llamada «deuda histórica ceutí», la utilización de la sanidad ceutí por parte de la población fronteriza, cuestiones todas ellas que no son propias de un municipio en España. Hoy por hoy, la sede de Gobierno para cuestiones estrictamente municipales o autonómicas es la misma, los funcionarios están adscritos a la misma institución, y los presupuestos todos ellos se aprueban consolidados por un solo ente. La cuestión es saber –aparte de la adquisición de un reducido número de competencias legislativas, contar con un parlamento *formal*, etc.– si bajo la forma de Comunidad Autónoma continuaría funcionando estructuralmente un solo ente o dos.

Sea como fuere, lo cierto es que ninguno de los dos grandes partidos de ámbito estatal (PP/PSOE), empezando por el que gobierna Ceuta, contemplaban ni una sola palabra en sus respectivos programas electorales para las elecciones de mayo de 2007, sobre la disyuntiva Ciudad/Comunidad.

Los grandes retos de Ceuta en 2007

El gobierno ceutí probablemente se ha volcado algo más que el melillense en esas competencias que hemos calificado como *autonómicas*, esto es, las relacionadas con su especificidad territorial y poblacional. Especialmente se abordaron durante 2007 todo un abanico de problemas con sus correlativos proyectos y estudios, antes de plasmarlos en propuestas, atinentes al despegue económico de Ceuta, cuestión que se está convirtiendo en inaplazable para afrontar las iniciativas que ha emprendido el Reino de Marruecos en la zona, con proyectos de desarrollo del tejido empresarial, apoyados por fuertes inversiones en infraestructuras turísticas y comerciales. A ello se suma la preocupación «caballa» por el espacio económico que se abrirá cuando se ponga en marcha la Unión Aduanera de Marruecos con la Unión Europea en 2010, año en que dará inicio la creación progresiva de una zona de libre comercio (en adelante ZLC) de productos industriales entre las dos áreas (UE-Marruecos). La entrada de Marruecos en la Unión Aduanera es el fruto del acuerdo de asociación UE-Marruecos (*Acuerdo euromediterráneo de asociación por el que se crea la asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros y el Reino de Marruecos*, en adelante AEMA), Publicado en el DOUE el 18 de marzo de 2000), y en vigor desde ese mes, su objetivo es crear una zona de libre comercio de bienes, servicios y capitales, con cláusulas en la liberalización gradual del comercio durante un máximo de 12 años.

Tras la adhesión de España a la UE la ciudad de Ceuta reaccionó reestructurando su sistema arancelario creando el *Impuesto sobre la Producción, los Servicios y la Importación* (IPSI), de carácter municipal e indirecto, el cual recae bien sobre la producción de bienes en Ceuta, bien sobre la prestación de servicios, la entrega de bienes inmuebles, así como sobre las importaciones de toda clase de bienes.

Es cierto que el Protocolo nº 2 del AEMA contempla un trato favorable a las mercancías procedentes de Ceuta, o que a través de un proceso de transformación se conviertan en «originarias», aun cuando sean elaboradas con materias primas procedentes de terceros países; es lo que se denomina '*las reglas de origen*'. De este modo se evita que sean gravados el valor de los bienes (materias primas)

una vez que se envían desde Ceuta, aunque procedan de países extracomunitarios; ni tampoco se grava el valor añadido que correspondería a esos bienes tras su fabricación en Ceuta, en base al dictado de ese Protocolo 2º, que considera como productos originarios de Ceuta, i) los productos enteramente obtenidos en Ceuta y, ii) los productos obtenidos en Ceuta y cuya fabricación se hayan utilizado materias que no sean íntegramente originarias de dicha plaza, siempre que estos productos hayan sido elaborados o transformados suficientemente en Ceuta. Casi la totalidad de expertos coinciden en apuntar a una mala gestión de esas '*reglas de origen*' como causa de la casi total ausencia de fondos de inversión que establezcan sus empresas en Ceuta y de la caída en picado de los intercambios comerciales en la Ciudad.

Lo cierto es que en Ceuta «no se habla de otra cosa», ante la proximidad del vencimiento de los denominados tres calendarios de desarme arancelario para Marruecos, el último de los cuales entrará en vigor en 2012, si bien ya en 2010 se integrará como aduana «europea» respecto a bienes de producción industrial. El Gobierno de la Ciudad tiene la sensación de que «tiene que mover ficha». A este respecto, y conscientes del desafío y sobreesfuerzo que va a suponer para Ceuta competir con un país que a todos los efectos comerciales recibirá idéntico tratamiento que los socios europeos, se ha encargado a PROCESA, una sociedad creada por la Ciudad Autónoma en 1987 por acuerdo plenario del día 8 de enero de 1987, y al mismo tiempo órgano encargado de la gestión de las iniciativas cofinanciadas por Fondos Estructurales Comunitarios, la tarea de «facilitar, estimular, canalizar y viabilizar proyectos e iniciativas de índole empresarial», la elaboración de diversos estudios y propuestas de viabilidad para hacer entrar a Ceuta en la Unión Aduanera, buscando un modo para que jurídicamente no resulte incompatible con el Régimen Económico y Fiscal del que disfruta hasta ahora. En efecto, al día de hoy no es rentable exportar productos a Marruecos desde Ceuta, porque necesariamente ha de hacerse en *régimen de tránsito*, al no pertenecer ésta a la Unión Aduanera (tiene a estos efectos la condición de país extracomunitario), mientras que es más ventajoso hacerlo por Tánger, ahorrándose así directamente los costes aduaneros sobreañadidos que rigen en la Ciudad. Y, a la inversa, ningún empresario marroquí, si España importa productos del Reino alhauí, decide hacerlo a través de Ceuta, sino a través de Algeciras. La única solución ventajosa para la Ciudad es que se importaran productos en Ceuta, por la Aduana del Tarajal, para ser elaborados o transformados allí y después, al amparo de las *reglas de origen*, reexportarlos a Europa.

Pero precisamente al estar considerada Ceuta como tercer país, y al no estar contempladas en las *reglas de origen* las mercancías en stock, es decir lo sobrante por no haber tenido salida en venta, los empresarios se ven impedidos, por el enorme coste que ello conlleva, 'reexportarlas' a la Península. Todo ello explica que hayan sido sólo dos grupos inversores los que se acogieron en su día a las *reglas de origen*, obteniendo resultados muy por debajo de las expectativas, quedando hoy sólo uno, tras perder Ceuta las restituciones a la exportación para productos ceutíes en el mercado de lácteos, en junio de 2005, lo que ocasionó un serio golpe a la empresa italiana instalada en Ceuta, «Alice». El 22 de mayo de 2006 Ceuta perdió igualmente la posibilidad de importar azúcar de cuota C (la de precio más competitivo). Por esa escasez de grupos inversores, la norma co-

munitaria dictada para exportación a Europa de productos de empresas ceutíes acogidas a las reglas de origen, ha tenido escasa aplicación (hablamos del Reglamento CE 82/01, del Consejo, de 5 de diciembre de 2000, relativo a la definición de noción de productos originarios y a los métodos de cooperación administrativa en el comercio entre el territorio aduanero de la Comunidad y Ceuta y Melilla).

Otra desventaja es que, de ser admitida Ceuta en la Unión Aduanera, perdería su condición de puerto franco, por lo que las importaciones de cualquier país ya serían libres, siendo indiferente entonces que Marruecos exporte por Tánger o Ceuta, con el añadido de que comenzaría a aplicarse el IVA en Ceuta, desapareciendo probablemente el IPSI; esto repercutiría probablemente también en el REF, desapareciendo el plus de residencia o incluso las desgravaciones del 50% en impuestos.

A la vista de todos estos posibles efectos negativos, y para ponderar los riesgos de la decisión a adoptar por la Ciudad, desde PROCESA se abogaba con prudencia por seguir el «modelo canario», el entonces conocido POSEICAN, proyecto que llevó a Canarias entre 1991-1996 a entrar progresivamente en la Unión Aduanera, obteniendo del Gobierno Español las restituciones a la exportación que antes abonaba la UE, mediante un régimen especial de abastecimientos establecido por cupos calculados en base a la media de producción mediante un determinado tiempo.

Al final, ante la proximidad de 2010, y sabedores por otra parte del tiempo que puede llevar la gestión ante Bruselas, el asunto pasó a manos del Ministerio de Comercio e Industria en la primavera-verano de 2007, que, ante la complejidad de la decisión, y también por respeto a los intereses de Ceuta, subvencionó con 120.000 euros un estudio universitario para que la Cámara de Comercio ceutí cuente con todos los elementos de análisis antes de adoptar una decisión. Los puntos a tratar por el Informe se desdoblaron en dos grandes bloques. Por una parte, se encomendaba el estudio de la situación económica hasta 1986 (año de ingreso de España en la UE), y desde esa fecha hasta hoy, especificando los intercambios comerciales con territorio español, demás puntos de la UE y con terceros países. De otra parte, igualmente el estudio debía abordar las Reglas de Origen y su posible actualización, valorar las posibilidades de suministro de mercancías con terceros países, los intercambios comerciales y las posibilidades de crear un tejido industrial ceutí. El Informe al final fue confiado al catedrático de la Universidad católica San Antonio de Murcia Joaquín Aranda.

El caso es que si la Ciudad adopta la decisión de solicitar su entrada en la Unión Aduanera, el Ejecutivo español no tendrá más remedio que tramitarlo ante la Comisión Europea, quien tiene que elevar una propuesta al Consejo de Ministros de la UE, órgano al que correspondería decidir en última instancia por unanimidad.

La difícil perspectiva que se abre para Ceuta no deja de ser para muchos consecuencia de una «apuesta equivocada» en contraste con lo que ha supuesto el ejemplo de Melilla: mientras que Melilla dispone de una aduana comercial bastante activa, nutriéndose de los productos de Nador y su entorno geográfico, Ceuta habría vivido de espaldas a África, con el puerto como principal motor y mirando siempre hacia el Norte, nunca hacia el Sur. Este es el juicio al menos del

profesor de Economía de la Universidad de Granada, Miguel Ángel Pérez Castro, quien culminó precisamente en 2007 una Tesis doctoral sobre este tema.

Quedaría incompleto el panorama dibujado si no se tiene en cuenta el reforzamiento que los gobiernos de Mohamed VI están buscando en el mercado internacional, con la colaboración de grandes inversores internacionales (incluidos españoles), del área norte del país mediante la construcción (ya parcialmente operativo) del gran complejo portuario Tánger-Med, que supondrá la creación de dos grandes zonas francas en las proximidades de Ceuta, a lo que se suma la enorme inversión en zonas turísticas muy competitivas, desde nada más cruzar frontera española (Castillejos) hasta prácticamente Tetuán con kilómetros y kilómetros de playa, urbanizaciones y hoteles.

Durante 2007 Ceuta estuvo además pendiente de la puesta en marcha de la Agencia Estatal de Inmigración, nuevo órgano dentro del plan más ambicioso y modernizador de la Administración del Estado incorporado a partir de la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos. Aunque al final se concluyó el año sin que, por la complejidad técnica de coordinación interministerial que lleva aparejada, viera la luz este órgano, cuyo cometido según la propia Ley será el de desarrollo y la ejecución de competencias estatales en materia de regulación e integración social de los inmigrantes, así como la programación y gestión de las diversas actuaciones de asistencia y apoyo a los emigrantes españoles en el extranjero. Se espera que al menos estén representadas las carteras de Interior, Asuntos Exteriores y Cooperación, Educación y Sanidad. Dada la saturación y problemas que supone la entrada con visado y no retorno de ciudadanos marroquíes por el paso fronterizo del Tarajal, además de la saturación de los centros de acogida, con un fuerte incremento de la presencia de menores no acompañados, el gobierno ceutí ha saludado con satisfacción que la Ley prevea además delegaciones autonómicas de la Agencia Estatal de Inmigración, cuyos Estatutos, establecerán las modalidades de participación de las administraciones de todos los entes autonómicos.

El problema inmigratorio, más allá de los problemas de acogida y repatriaciones, ha tenido una especial dimensión judicial. En efecto, la Ciudad se ha visto en la necesidad de acudir a los Tribunales para defender sus competencias en materia de empadronamiento de extranjeros que carecen de tarjeta de residencia en vigor. Aquí nos volvemos a topar con problemas que derivan del deslinde competencial consecuencia de esa naturaleza híbrida de la autonomía ceutí, que parece «condenar» al «limbo» competencial autonómico una parte no desdeñable de sus atribuciones como ente autónomo. En concreto, y por lo que toca a los litigios mantenidos ante los Tribunales en torno a esa discutida competencia para denegar el empadronamiento a los extranjeros sin tarjeta de residencia, no se pueden dejar de señalar los vaivenes de la jurisprudencia desde finales de 2006 hasta enero de 2007, corto espacio de tiempo en el que el mismo Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (en adelante, TSJA), en su Sala de lo Contencioso de Sevilla, y ante casos idénticos, ha ido dictando resoluciones contrapuestas.

El origen de la controversia judicial hay que situarlo en la Resolución de la Consejería de Presidencia de 4 de mayo de 2005, en virtud de la cual se ordenaba al Negociado de Estadística de la Ciudad Autónoma exigir como requisito

inexcusable para la inscripción en el padrón municipal de los extranjeros que así lo solicitasen, estar en posesión de la tarjeta de residencia y que ésta estuviera en vigor. El 12 de diciembre de 2006, la Sala del TSJA dictó (ponente Montero Fernández) un auto por el que se desestimaba un recurso interpuesto por Ceuta contra una sentencia de mayo de 2006 del Juzgado de lo Contencioso número 1 de Ceuta, en el cual se denegaba a la Ciudad la posibilidad de rechazar la solicitudes de empadronamiento a extranjeros sin tarjeta de residencia en vigor. En el caso del auto desestimatorio, la Ciudad había recurrido la Sentencia de un Juzgado de Ceuta, dictada a favor de un marroquí que deseaba empadronarse en Ceuta a pesar de no tener una tarjeta de residencia en vigor. El tenor del auto era el siguiente: «es evidente que no puede exigírsele al actor apelado [el ciudadano marroquí] un requisito no previsto legalmente a efectos de su empadronamiento». Mediante ese auto se obligaba, por tanto, a la Administración ceutí a tramitar los empadronamientos de los extranjeros que lo soliciten, aun cuando no estuviesen en posesión de la tarjeta de residencia o ésta no estuviese en vigor. Casi a renglón seguido, el 19 de enero del 2007, y con un ponente distinto (Moreno Andrade), la misma Sala dictó una sentencia en sentido opuesto al auto precedente en un caso idéntico al anterior. Esa divergencia de doctrina motivó que a mediados de marzo de 2007 el Presidente de Sala del Alto Tribunal andaluz anunciase la convocatoria del Pleno de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo para unificar criterios entre los tres magistrados que la integran.

En el capítulo de energía e infraestructuras, la Ciudad de Ceuta ha padecido «apagones» de energía eléctrica en 2007 (el de julio duró más de hora y media) que han vuelto a abrir el debate sobre la necesidad de sustituir el conocido como «comercio irregular» con Marruecos, para emprender acciones puntuales de colaboración entre la Ciudad y su «hinterland». Las sensibilidades en torno al aislamiento de Ceuta respecto de sus conexiones energéticas con Europa se encresparon cuando en marzo de 2007 el Ministro de Industria Joan Clos junto a su homólogo marroquí Mohamed Boutaleb y el presidente de Red Eléctrica Española, inauguraba un segundo cable que sale desde Tarifa para suministrar energía eléctrica al país magrebí, cumpliendo así una aspiración que se remonta al reinado de Hassan II, una vez superadas las objeciones y oposición de los ecologistas andaluces. Esta nueva conexión de 2007 ha duplicado la potencia del primer cable, de modo que de los 700 megavatios se ha pasado a los 1.400. A ello cabe añadir que se había negociado en este proyecto la futura instalación de cables de fibra óptica para garantizar las comunicaciones entre ambos continentes. Sin embargo, a pesar de las propuestas ceutíes, no se ha dejado prevista una segunda salida de este nuevo cable de suministro eléctrico, el cual podría haberse convertido en la segunda fuente de suministro en Ceuta junto a la única existente, que es la estación de Endesa. Además esta última empresa ocupa en la actualidad una parcela de unos 5.000 metros cuadrados con las sucesivas ampliaciones que suponen un tapón para el desarrollo inmobiliario de esa zona de la Ciudad, zona en las que las viviendas están ya muy próximas a las instalaciones de la eléctrica, transmitiéndose ruidos y humos. De otra parte, la empresa municipal Alumbrado Eléctrico de Ceuta no hace sino distribuir la producción de Endesa, por lo que, a falta de interconexiones con otras redes nacionales o internacionales, la ciudad está expuesta a apagones y paralización de su actividad a un nivel muy alto. A finales de año (en noviembre) la Co-

misión Nacional de la Energía, ante la reiteración de este tipo de incidentes, decidió abrir un expediente informativo, en el que se abordarían además las particularidades de los sistemas de suministro eléctrico no sólo de Ceuta, sino también en Melilla, calculando cuál es el porcentaje de seguridad en el suministro y prometiendo formular normas reguladoras para mejorar su funcionamiento.

Existe igualmente otro frente en el que Ceuta, y más en concreto sus agentes sociales, está dedicando esfuerzos por hacerse con competencias que entiende entrarían dentro de su autonomía, como es el de la Agencia Tributaria. En este caso los sindicatos han sabido «leer entre líneas» tras la reforma del Estatuto andaluz, sometido a referéndum en febrero de 2007, para aprovechar espacios competenciales, antes estatales y ahora absorbidos por la bilateralidad Estado-Comunidad de Andalucía. En efecto, dado que el nuevo Estatuto Andaluz contempla la creación de una nueva Agencia Tributaria propia que funcionará en régimen de consorcio con la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT), se formuló la propuesta por parte del sindicato UGT de desligar a Ceuta de la Delegación Especial de Andalucía, en atención a las especiales circunstancias de la ciudad.

En la misma línea, y dada la situación fiscal de la Ciudad, haciendo uso de la facultad de iniciativa legislativa autonómica reconocida en el Estatuto, se votó en la Asamblea (marzo) una moción por la que depositar una proposición de ley a las Cortes Generales a fin de aumentar la llamada bonificación (descuento en impuestos) hasta un 50%. La bonificación se viene aplicando desde 2004, año en que se hizo efectiva por primera vez. Fundamentalmente se decidió solicitar ese aumento alegando dos tipos de razones: i) porque el conjunto de la actividad económica de Ceuta se ve afectado como consecuencia de la caída sufrida por los sectores a los que ahora se aplica la bonificación, dado el peso relativo que éstos tienen en el empleo y en el total del Producto interior Bruto de la ciudad y, ii) porque beneficiaría un número importante de empresas (1.680), trabajadores autónomos (2.880), y trabajadores por cuenta ajena (11.000).

Otro de los sectores sobre los que se pretende aplicar incentivos laborales y retributivos para su «fidelización» o permanencia en la Ciudad, es el sanitario. Los sindicatos denuncian la falta de medios y personal de los centros de Salud para una población que el INGESA ha fijado en 75.000 personas, pero que –siempre según fuentes sindicales– de facto alcanza los 200.000 pacientes reales, a causa de la población flotante no censada, habiéndose acusado un aumento de ciudadanos marroquíes que utilizan las prestaciones sanitarias de la Ciudad por ser más ventajosas (el 45% de los pacientes atendidos en urgencias era población de origen marroquí, según datos del INGESA). De ahí que se espere ansiosamente la inauguración del nuevo Hospital.

Otro paso importante en políticas sociales ha sido el convenio firmado con el MAP en materia de vivienda para jóvenes, aunque realmente materializado por el INJUVE y la Sociedad Pública de Alquiler (SPA). Gracias a este acuerdo el primero de estos organismos financiará a los jóvenes los gastos de los seguros multirriesgo del hogar y además se compromete a cubrir otro seguro de caución por impago de alquiler, proporcionando así a los arrendadores la confianza necesaria para que se desarrolle el mercado del alquiler entre jóvenes de 18 a 30 años. En ese mismo ámbito, el de la vivienda, ha sido fundamental la colaboración con

el Estado, a través de la firma de convenios como el sellado con el Ministerio de la Vivienda por el que éste se compromete a la inversión de 112 millones de euros para la actuación de distintos programas relativos a la construcción, urbanización y rehabilitación de viviendas en Ceuta. De ese montante total, 48 millones van destinados a la construcción de 600 viviendas de promoción pública para el arrendamiento, de conformidad con el Acuerdo Marco firmado en marzo de 2007 con la entonces ministra Trujillo. El acuerdo prevé la inversión por parte del Ministerio de esos 48 millones durante los próximos tres años, cumpliéndose la vigencia del acuerdo el 31 de diciembre de 2010, pudiéndose prorrogar por causas debidamente justificadas.

La licitación del Campus Universitario ha estado también presente en las negociaciones con el Estado. La idea de contar en un solo Campus con los distintos centros y titulaciones generó cierta polémica ante las dificultades para su financiación. Sin embargo, al final el Ministerio de Educación y Ciencia ha estado de acuerdo en que esta importante infraestructura (que irá ubicada en un antiguo acuartelamiento) se financie mediante licitación administrativa con fondos privados. De este modo la Conserjería de Economía de la Ciudad en marzo contaba ya con un anteproyecto que reducía a 17,5 millones de euros la inversión total de la cifra inicial que presentó en su día (en 2006) la consultora IDOM en su Estudio de viabilidad, cifra que ascendía a 19,9 millones. El Anteproyecto prevé por tanto que el concesionario de la infraestructura financie íntegramente la construcción y explotación de la obra pública, exceptuando la Residencia de Estudiantes, que será adquirida y gestionada por la Ciudad. El hecho de haber optado por la financiación privada para la licitación de la obra no repercutirá en las tarifas universitarias, acogiéndose a lo dispuesto en la Ley 13/2003, reguladora del contrato de concesión de obra pública, que permite que la Ciudad abone al concesionario una tarifa mensual por la puesta a disposición de la obra, en razón del interés general del destino de la obra pública, como es la actividad docente.

Otro de los proyectos en materia de infraestructuras en Ceuta es la creación e instalación de un Parque Eólico. La empresa privada Parque Eólico S.L. que actúa a nivel nacional se encuentra tramitando la viabilidad de este proyecto para la Ciudad, corriendo todas las inversiones a cuenta de la empresa (que prevé una inversión de entre seis y siete millones de euros). La Ciudad contaría así con otra fuente de suministro de energía, quien tendrá que someterse al cumplimiento de la regulación estatal establecida en el Real Decreto de Tarifa Media de referencia, pagando únicamente por los kilovatios consumidos (no por los generados) en función del coste medio de kilovatio, que actualmente está fijado en 0,059 céntimos de euro.

Si en algo ha sido pionera Ceuta es en la firma de Acuerdos subvencionados con el Colegio de Abogados y el respectivo de Psicólogos, para la prestación de asistencia jurídica letrada y psicológica a las mujeres que padecen maltratos. En marzo de 2007 se suscribieron convenios se firmaron los convenios con ambos Colegios por un montante total de 82.000 euros (43.000 los abogados, 32.000 los procuradores y 6.100 los psicólogos). Desde que se pusieran en marcha en 2001 en aquel entonces contemplando únicamente la asistencia letrada, se ha multiplicado por 7,5 el número de beneficiarias, que del medio centenar alcanzaba en 2006 casi el medio millar.

Otro frente de colaboración, aún no resuelto, es el que representa el intento de salvar la negativa de Marruecos a convertir el paso fronterizo de El Tarajal en aduana comercial. Esto permitiría alcanzar algún tipo de acuerdo, ante la existente prohibición de impuesta por el país vecino, que ni siquiera permite el paso de áridos, por lo que el traslado de los residuos generados en Ceuta se lleva a cabo en barco hasta la Península. Si Marruecos sigue firme en su postura en torno a El Tarajal, otra posibilidad que está estudiando la Ciudad junto con el Ministerio de Medio Ambiente es la de trasladar en barco los residuos a algún punto de Marruecos.

Por último, con ocasión de la tramitación del Proyecto de Ley del Suelo Ceuta tuvo una oportunidad inmejorable para ejercer una posición de fuerza al objeto de obtener concesiones en materia de urbanismo; debemos recordar, no obstante, que la STC 240/2006 denegaba esta competencia en el primer conflicto en defensa de la autonomía local que se concluyó mediante Sentencia).

La Disposición Adicional Tercera de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, fue aprobada, dando acogida a las pretensiones básicas planteadas desde la Ciudad, con el siguiente tenor:

«En todo caso, corresponderá a la Administración General del Estado la aprobación definitiva del Plan General de Ordenación Urbana de estas ciudades y de sus revisiones, así como de sus modificaciones que afecten a las determinaciones de carácter general, a los elementos fundamentales de la estructura general y orgánica del territorio o a las determinaciones a que se refiere el apartado tercero de la disposición final primera de esta Ley. La aprobación definitiva de los Planes Parciales y Especiales, y de sus modificaciones o revisiones, así como de las modificaciones del Plan General no comprendidas en el párrafo anterior, corresponderá a los órganos competentes de las Ciudades de Ceuta y Melilla, previo informe preceptivo de la Administración General del Estado, el cual será vinculante en lo relativo a cuestiones de legalidad o a la afectación a intereses generales de competencia estatal, deberá emitirse en el plazo de tres meses y se entenderá favorable si no se emitiera en dicho plazo.»

La conclusión que se colige fácilmente es que las pretensiones fundamentales de la Ciudad tuvieron acogida en la redacción final de la ley, cuyo trámite en el Senado tuvo que superar una propuesta de veto del PP. Salvo dos extremos, planteados como enmiendas de los senadores ceutíes pertenecientes al Grupo Parlamentario de los populares, cuatro enmiendas que fueron rechazadas, de la que la más relevante fue la de suprimir el tercer párrafo de la Adicional Tercera, justificando la enmienda del siguiente modo:

En relación con la tramitación de los Instrumentos urbanísticos de planeamiento de desarrollo (principalmente Planes Parciales y Planes Especiales), la normativa urbanística vigente en Ceuta y Melilla, principalmente el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976, establece clara y rotundamente que los mismos se relacionan con el Plan General a través del principio de jerarquía, por lo que aquéllos no pueden modificar este último. Bajo este principio jerárquico, no se comprende la razón que puede llevar a introducir en la tramitación de estos instrumentos un trámite más, lo que ralentiza su resolu-

ción. No puede ampararse esta intervención en la defensa de un interés general superior al representado por la Administración Local, ya que en la legislación sectorial correspondiente a los distintos ámbitos competenciales del Estado ya se recoge la obligación de otorgar un trámite de audiencia especial cuando dichos instrumentos afectan a dicho sector: Carreteras, Puertos, Ferrocarriles, Costas, Defensa, etc.

Otra de las enmiendas iba encaminada a modificar esa D.A. Tercera estableciendo límites al Estado mediante la introducción de unos supuestos tasados en los que cabría una eventual denegación del PGOU:

«Corresponderá a la Administración General del Estado la aprobación definitiva del planeamiento general de estas ciudades y de sus revisiones, así como de las modificaciones que afecten directamente a la estructura general y orgánica del territorio. En todo caso, la aprobación definitiva sólo podrá denegarse motivadamente por incumplimiento de la legislación urbanística, de sus exigencias documentales y formales, así como por contradecir la legislación sectorial.»

Por último la enmienda con la que se pretendía aumentar hasta un 20% el porcentaje de cesión obligatoria de suelo a la Ciudad corrió igual suerte. El tenor de la enmienda era:

«El porcentaje a que se refiere la letra b) del apartado 1 del artículo 16 será el del diez por ciento, que el plan general podrá incrementar motivada y proporcionadamente hasta el veinte por ciento en las actuaciones o ámbitos en los que el valor de los solares resultantes o de su incremento, en su caso, sea sensiblemente superior al medio de los incluidos en su misma clase de suelo.»

Colaboración y lealtad institucional en los nuevos traspasos de competencias: federalismo competitivo entre gobiernos del mismo partido

El año 2007 ha significado el primer intento de adoptar una cierta «asimetría competencial» entre ambas Ciudades, que hasta ahora habían ido de la mano, no sólo por presentar características comunes, sino por el mismo color político de sus gobiernos. Mientras que Ceuta apostó en un primer momento por la colaboración y la lealtad institucional con el Estado en materia de gestión de determinadas competencias, el Ejecutivo melillense –aunque reconsideró poco después su postura– prefirió por primera vez no «ir de la mano» de la «Ciudad hermana», subiéndose al barco de la competitividad territorial en la suscripción de convenios de traspasos competenciales, y planteando aparentemente mayores exigencias que Ceuta. Como veremos a continuación, más que actitudes reivindicativas se trataba de desconfianza para con la Administración estatal, algo que desde luego no es lo que debe presidir el principio de mutua colaboración entre Administraciones.

La causa por la cual Melilla ha adoptado una estrategia muy distinta a la de Ceuta en ese *bilateralismo a dos bandas* que suele regir sus relaciones con el Estado, parece traer su causa del interminable proceso negociador abierto en 2006 (tras la visita del presidente del Gobierno a las dos Ciudades), en torno a la financiación

estatal para Menores Extranjeros No Acompañados (MENA), la cuestión de la Asistencia Social, junto a la transferencia de competencias en políticas activas de empleo y co-gestión del IMSERSO. En principio estas cuatro materias se incluyeron en un mismo «paquete negociador» en las conversaciones con el MAP al entenderse que todas estas materias y los posibles convenios a suscribir afectaban al mismo ministerio: el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (MTAS).

Recordemos además que Ceuta y Melilla son las únicas autonomías territoriales en los que hasta ahora el Estado ha venido gestionando en su integridad tanto la sanidad como la educación.

La idea sobre la que se venía trabajando en el MAP a finales de 2006 y principios de 2007 es que los dos gobiernos de las Ciudades Autónomas pasaran a cogestionar a través de las Comisiones Ejecutivas provinciales, las Políticas Activas de Empleo y el IMSERSO, y en cuanto a menores, prever una partida presupuestaria de un millón de euros para financiar la acogida de los MENA y otros dos millones más para Asistencia Social, para hacer frente a las necesidades en esta materia, teniendo en cuenta la población flotante y los flujos migratorios que soportan ambas Ciudades Autónomas.

Cuando todo parecía indicar que las negociaciones habían llegado a buen puerto, a la vista de que el Consejo de Ministros de 2 de febrero de 2007 había adoptado el acuerdo de firmar cuatro convenios con ambas ciudades para formalizar jurídicamente los traspasos y las cantidades y porcentajes de financiación. Otro síntoma del posible acercamiento de posturas fue la visita que el entonces titular del MAP realizó en febrero de 2007 a Ceuta y Melilla para firmar los Protocolos del acuerdo con el mencionado Ministerio, a fin de poner en marcha las comisiones técnicas que debían redactar por ambas partes los convenios pertinentes. En ellos se tendría que detallar el alcance de financiación y co-gestión de las citadas competencias. Tras una larga espera en la redacción del contenido de los convenios, debida en parte al cambio del titular de la cartera en el MAP, en octubre de 2007, cuando por fin el MAP remite las propuestas de los cuatro convenios para someterlos a la firma de las dos Ciudades, Melilla decide no firmar dos de esos cuatro convenios propuestos, mientras que Ceuta decidió formalizar los cuatro convenios que, pendientes de retoques, todavía en las primeras semanas del presente año no habían sido publicados en el BOE.

Veamos brevemente los motivos y las consecuencias de las divergencias entre las posiciones de ambas ciudades. En primer lugar, tanto el anuncio hecho en el Consejo de Ministros de 2 de febrero, como alguno de los decretos allí aprobados, no pueden entenderse sin tener en cuenta el contexto y momento del proceso de reformas estatutarias abiertas en 2005. La incorporación a esa iniciativa de reforma estatutaria por parte de Ceuta y Melilla supuso la creación en ambas Ciudades de Ponencias que incorporaban decididamente la voluntad de convertirse en Comunidades Autónomas. Pero el anuncio de los traspasos de competencias acordados en Consejo de Ministros, tuvo el efecto automático de paralizar los trabajos de reforma estatutaria, posponiendo *sine die* las reuniones de las Ponencias en ambas Ciudades. La razón no era otra que los traspasos «ofertados» por el Gobierno implicaban de facto la «respuesta negativa» de éste a la conversión en Comunidades Autónomas de Ceuta y Melilla. Esta transformación se presentaba en efecto

«problemática» por razones de muy distinta índole: de índole financiera y presupuestaria por el ya elevado coste del mantenimiento de servicios y mantenimiento de los niveles de renta, de índole estratégica, por el imprevisible efecto que el uso de una ambigüedad calculada en torno al *status* de los dos enclaves podría traer consigo frente a las reivindicaciones de Marruecos y por la propia dificultad técnica de delimitar las competencias e instituciones de dos Comunidades Autónomas sin que se confundan o dupliquen con las del municipio.

De ahí que la *contraoferta gubernamental* acordada en el Consejo de Ministros de febrero, no se limitó a la cogestión de las políticas de empleo y a la especificidad derivada de los menores inmigrantes, sino que se extendía a otros extremos como el de la financiación extraordinaria, a la «indemnización» por residencia del personal de la Administración del Estado y al importante contencioso que ambas Ciudades mantienen con el Estado en relación a la titularidad de competencias en materia de Urbanismo y Ordenación del Territorio.

En cuanto al primero de los puntos, el Consejo de Ministros acordó una partida presupuestaria anual en concepto de financiación extraordinaria, y en distintos conceptos, de un montante total de tres millones de euros para ambas Ciudades. En cuanto al segundo de los acuerdos apuntados el Consejo de Ministros aprobó un Real Decreto por el que se aumentaban un 7% las indemnizaciones o plus por residencia de los funcionarios del personal de la administración estatal. Por último, y en cuanto a las reiteradas reivindicaciones para ejercer competencias en relación al urbanismo, el último punto del acuerdo anunciado aquel viernes 2 de febrero, rezaba textualmente así:

«De manera inmediata, la Administración General del Estado y las Ciudades de Ceuta y Melilla constituirán un grupo de trabajo que tenga por objeto formular propuesta, en el plazo de tres meses a partir de la firma del presente Acuerdo, sobre delimitación de competencias y mecanismos de colaboración entre las indicadas Administraciones en materia de Urbanismo y Ordenación del Territorio».

El *peaje* a pagar figuraba también en dicho Protocolo o Preámbulo de Acuerdo, en el apartado Tercero, en el que se establece que cualquier modificación del *status* jurídico de Melilla que se realice debe ser consensuada entre el Gobierno de la nación y el de Melilla, así como con el consenso de los dos grandes partidos a nivel nacional en la Ciudad, PP y PSME.

Un mes después de la firma del Preámbulo de acuerdo con el MAP, Melilla hizo público que tenía a punto una propuesta de convenio que sería remitida al MAP. En esa propuesta, consensuada con Ceuta, ambas Ciudades Autónomas, en previsión de una pronta desaparición del comisiones ejecutivas del antiguo INEM, a través de un anunciado Real Decreto que desarrollaría la *Ley 56/2003, de Empleo*, recogían la participación en los nuevos Consejos territoriales del nuevo Servicio Público de Empleo, órganos en los que ambas Ciudades estiman deben estar representadas en paridad con el Estado. Del mismo modo, la propuesta de convenio del traspaso de competencias contempla que la forma de nombramiento de los directores territoriales tanto del Servicio Público de Empleo como del IMSERSO, pasa por la designación por el MAP, pero a propuesta de las Ciudades Autónomas.

Una vez remitida la propuesta al MAP se estuvo a la espera de respuesta con las modificaciones u observaciones ministeriales para poder suscribir los convenios en un tiempo razonable.

A mediados de octubre, cuando el MAP remitió a las dos Ciudades los cuatro convenios para su rúbrica, el Gobierno de Melilla anunciaba que no suscribiría –como había hecho Ceuta– los cuatro convenios recibidos. Mientras que en Ceuta se apelaba a la lealtad institucional entre Administraciones, en Melilla, durante ese paréntesis abierto en espera de recibir los convenios finalmente redactados, el Gobierno de la Ciudad retomó como medida de presión los trabajos de reforma del Estatuto («amenazando» enviar antes de las elecciones locales de mayo una propuesta de reforma a las Cortes Generales), se denunciaba, –señalando además la falta de disposición por parte del Estado a la colaboración–, abiertamente el incumplimiento del MAP respecto a lo acordado en el Preámbulo de Acuerdo suscrito el 13 de febrero de 2007, en relación con dos de los convenios propuestos; a saber: a) el convenio sobre cogestión de políticas activas de empleo y b) el convenio sobre co-gestión del IMSERSO. En cambio, Melilla estuvo conforme en suscribir el convenio de partidas presupuestarias para los MENA y el convenio de financiación extraordinaria en materia de Asistencia Social. Las razones y discrepancias aducidas por Melilla para no suscribir los dos convenios, que sí fueron firmados finalmente por Ceuta, apuntan al sistema de nombramiento y cese de las Delegaciones del SPE (Servicio Público de Empleo), nombramiento y cese que corresponde según el Convenio al Ministerio, aunque a propuesta (en ambos casos) de los gobiernos autonómicos. Disentía o, para ser más exactos, desconfiaba sobre la naturaleza del informe preceptivo que el delegado del Gobierno debe presentar sobre las personas propuestas para directores del SPE, que en el convenio no se mencionaba expresamente, aunque sí parece resultar de la Ley Orgánica de Funcionamiento de la Administración Pública.

La negativa a firmar esos dos convenios se dispó al arrancar el mes de noviembre, cuando el ejecutivo melillense por acuerdo de su Consejo de Gobierno, celebrado el 2 de noviembre de 2007 (BOME 4452 de 16 de noviembre de 2007, p. 3654), y a decir de su portavoz, sólo después de haber recibido las pertinentes aclaraciones por parte del MAP, y una vez obtenido el compromiso del MAP de que en ese convenio específico aparecerían de manera expresa incorporadas las especificaciones exigidas que no figuraban en ninguno de los puntos del convenio enviado por el MAP, el Ejecutivo melillense ahora se adhiere a un convenio que contenía el mismo texto. Se aclara en este sentido que el informe que el Delegado del Gobierno debe evacuar al Ministerio de Trabajo sobre la persona propuesta por la Ciudad para el nombramiento y cese de los «Directores Provinciales», aunque preceptivo, no será vinculante para el Estado. El portavoz del Gobierno Melillense «vendía» como una conquista este extremo al decir que de este modo se aseguraba la teórica prevalencia de la propuesta de la Ciudad Autónoma, de manera que la competencia del Ministerio de autorizar el nombramiento no era más que un refrendo a la misma. De paso, anunciaba también el deseo de un cambio en la normativa que regula la representación de la Ciudad Autónoma en las Comisiones Ejecutivas de la Delegación del Gobierno en cada área, de modo que la participación de los miembros designados por la Ciudad no se limite a tener voz, sino también voto.

Elecciones del 27-M

CEUTA			
PARTIDO	CONCEJALES	VOTOS	
PP	19	22.484	65.18%
UDCE-IU CEUTA	4	5.659	16.41%
PSOE	2	2.985	8.65%
PSPC	0	1.557	4.51%
PDSC	0	1.258	3.65%
LV-GV DE CEUTA	0	326	0.95%
	Votos contabilizados:	34.693	60.25%
	Abstenciones:	22.888	39.75%
	Votos en blanco:	226	0.65%
	Votos nulos:	198	0.57%

Es la primera vez que la Asamblea de Ceuta cuenta ya con diputados de las cuatro confesiones religiosas presentes en la Ciudad (cristiana, musulmana, hebrea e hindú), repartidas entre distintas formaciones políticas. Así, el PP, que obtuvo 19 escaños de los 25 del arco parlamentario ceutí, cuenta con los diputados de religión musulmana Mohamed Hamadi, Rabea Mohamed y Rachid Ahmed. La coalición UDCE-IU incorpora también de esta religión a Mohamed Alí, Abselam Abderrahaman, Mohamed Haddu y Fátima Hamed, que será la primera mujer «con velo» (musulmana) que tomó posesión de su escaño. La confesión hindú está representada por Kissy Chandiramani, mientras que la hebrea contará con Jaime Whannon. A ello cabe añadir que la reforma de la LOREG ha propiciado que de los 25 escaños de que se compone la Asamblea ceutí, 10 estén ocupados por mujeres.

MELILLA			
PARTIDO	CONCEJALES	VOTOS	
PP	15	16.055	56%
CPM	5	6.234	21.74%
PSOE	5	5.200	18.14%
CM	0	784	2.73%
	Votos contabilizados:	28.824	57.47%
	Abstenciones:	21.333	42.53%
	Votos en blanco:	396	1.37%
	Votos nulos:	155	0.54%

Los comicios en Melilla estuvieron esencialmente marcados por dos hechos significativos:

i) En relación a convocatorias electorales precedentes anteriores, sólo se presentaron cuatro partidos, el número más bajo de la historia de las convocatorias para elegir los representantes de la Ciudad Autónoma. Ello ha tenido por consecuencia una menor dispersión del voto; y ii) la constitución de la Asamblea hubo de retrasarse por el recurso contencioso-electoral interpuesto por Coalición por Melilla (CpM), en el límite del plazo previsto, ante el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (TSJA) en el que instaba la repetición de las elecciones, en su integridad, o en forma parcial en las mesas afectadas por los polémicos votos por correo y los vales de alimentos. El TSJA tenía como plazo el 3 de julio para resolver, confirmando la sentencia anterior (de 28 de mayo, del Juzgado de Instrucción número 3) que había decretado el sobreseimiento de la causa, lo que motivó que fuera a mitad de ese mes de julio cuando se procedió a la constitución de la Asamblea.

TERCERA PARTE

PRINCIPALES RASGOS DE LA EVOLUCIÓN
DE LOS ESTADOS EUROPEOS COMPUESTOS
EN EL DERECHO COMPARADO EUROPEO DURANTE 2007

Tras la extensa reforma del federalismo en el año 2006, con sus cambios de derecho constitucional y legal, el año 2007 ha sido un año de normalidad. La evolución del federalismo ha estado marcada por la implantación de la reforma, la recogida de las primeras experiencias y la asimilación de los cambios. Fue un año de reorientación. Y no hubo nada espectacular. De momento, el tiempo de los grandes cambios ha pasado.

Pero esto no significa que en el ámbito del federalismo no haya ocurrido nada. Más bien la rutina volvió a un primer plano. A partir de ésta se puede estudiar mucho mejor las particularidades del federalismo alemán que en base a la reforma y la situación excepcional del año 2006.

Consecuencias de la reforma del federalismo I

1. Inicialmente hubo algún que otro contratiempo. Parece ser que no todas las personas de la clase política se habían dado cuenta de que había habido una reforma del federalismo. En cualquier caso, no todas las consecuencias de la reforma le quedaron claras a todos.

Un grupo de trabajo de la coalición gubernamental de la Federación se había ocupado del proyecto de prohibir fumar en bares y restaurantes. Una vez terminado el trabajo y presentado el proyecto de ley, el Ministerio Federal del Interior y los grupos del Parlamento federal se opusieron, pues la legislación en materia de restauración es ahora competencia de los Estados federados.¹ Así, en el ámbito federal se había hecho un trabajo laborioso sin que existiera una competencia federal. Esto generó muchas burlas en la opinión pública.

Inmediatamente después de este patinazo, cada uno de los Estados federados tomó sus propias medidas en relación con la prohibición de fumar.

Actualmente, la normativa en materia de prohibición de fumar en bares y restaurantes presenta grandes diferencias en los distintos Estados federados. Así, en Baden-Württemberg, la prohibición de fumar entró en vigor el 1 de agosto de 2007. Se puede seguir fumando en espacios separados y en carpas de fiesta, pero no en discotecas. En cambio, desde el 1 de enero de 2008 se aplica en Baviera una prohibición de fumar en todos los edificios públicos, en las dependencias de la

* Traducción realizada por Alberto Risueño Fondevila, intérprete jurado de alemán.

1. Frankfurter Allgemeine Zeitung 3.3.2007, n° 53, pág. 4.

administración, en instalaciones destinadas a niños y jóvenes, en las universidades, en los hospitales, en residencias geriátricas y en los aeropuertos comerciales, así como en todo el sector de la restauración. La posibilidad de crear salas de fumadores en bares y restaurantes, prevista en el borrador inicial, fue suprimida. También la previsión inicial de excepciones para carpas de fiesta se suprimió. En cambio, en Berlín existe una excepción para espacios anexos cerrados, siempre que se excluya cualquier riesgo de salud para los clientes no fumadores y el personal, lo que, en la práctica, puede implicar la prohibición de servir comidas y bebidas en tales espacios. La Ley de 18 de diciembre de 2007 permite en Bremen salas de fumadores en restaurantes y discotecas. Pero estas salas no pueden tener pista de baile. También se permite fumar en carpas de fiesta. En Mecklenburgo-Antepomerania, está en vigor desde el 1 de agosto de 2007 la prohibición general de fumar en todos los edificios públicos, ampliada el 1 de enero de 2008. En cambio, según la ley que entró en vigor el 1 de agosto de 2007, en la Baja Sajonia existe la posibilidad de designar espacios anexos cerrados como zonas de fumadores.

2. Ya a finales del año 2006 fracasó a nivel federal la reforma de la Ley de información al consumidor. El proyecto de ley atribuía funciones concretas a los municipios y a las mancomunidades de municipios. Sin embargo, en su redacción posterior a la reforma del federalismo, los art. 84 y 85 Ley Fundamental (LF) disponen lo siguiente: «Por ley federal no se podrá asignar funciones a municipios y mancomunidades de municipios.» Por lo tanto, la asignación de funciones a municipios y mancomunidades de municipios le compete en exclusiva a los propios Estados federados. Por esta razón, el presidente federal denegó la sanción de la ley, pues la ley no había sido aprobada según las disposiciones de la Ley fundamental, como exige el art. 82 apdo. 1 LF.

Según el art. 82 apdo. 1 párr. 2 LF, el presidente federal tiene la obligación de examinar de oficio, si las leyes que se le presentan para su sanción han sido aprobadas según las disposiciones de la Ley Fundamental. Esto también incluye la comprobación del contenido de las leyes en cuanto a su constitucionalidad material. El presidente federal no sancionó la Ley de reordenación del derecho de los consumidores a la información.² El presidente federal estimó que, considerando la prohibición incorporada al art. 84 apdo. 1 párr. 7 LF, de asignar funciones por parte de la Federación a los municipios y las mancomunidades de municipios, no podía sancionar la Ley de información al consumidor. El art. 84 apdo. 1 párr. 7 LF contiene la prohibición a la Federación de asignar por ley federal funciones a municipios y mancomunidades de municipios. Esta disposición es resultado de la reforma del federalismo, cuyas modificaciones constitucionales entraron en vigor el 1 de septiembre de 2006. Esta nueva disposición constitucional deja claro que a los municipios y las mancomunidades de municipios, como parte de los Estados federados, sólo se les puede encomendar la ejecución de leyes federales por asignación dispuesta en leyes de los Estados federados. La Ley de información al consumidor concedía en el § 1, en combinación con el § 3, a todos los ciudadanos un derecho incondicional a la información sobre datos relevantes para los consumidores, disponible en municipios y mancomunidades. La obligación de las autoridades municipales de examinar y resolver sobre las solicitudes de

2. Ley que entró en vigor el 1 de septiembre de 2006.

entrega de información, según la Ley de información al consumidor, representa una asignación de funciones en el sentido del art. 84 apdo. 1 párr. 7 LF. El presidente federal estimó en el presente caso una clara infracción de la norma competencial del art. 84 apdo. 1 párr. 7 LF.³ Mientras, ya se ha sancionado una nueva versión de la Ley federal de información al consumidor, que ya no contiene la disposición objetada. Está previsto que esta ley entre en vigor a mediados de 2008.

3. En el mismo contexto, el Tribunal constitucional federal, en la sentencia del 20 de diciembre de 2007,⁴ ha declarado inconstitucionales disposiciones del Código Federal Social, en relación con la prestación por desempleo tipo II. Las consecuencias de esta decisión para el destino político de la reforma del mercado laboral pueden ser sustanciales, aunque aún no son del todo previsibles. En la decisión del Tribunal constitucional federal del 20.12.2007,⁵ los recurrentes eran distritos y distritos rurales. Se oponían a la asignación por ley federal a municipios y mancomunidades de municipios de la competencia para prestaciones concretas para demandantes de empleo («Harz IV»), sin la compensación íntegra de las cargas financieras adicionales resultantes de la misma. Además, se oponían a la obligación de crear grupos de trabajo con la Agencia Federal de Empleo. El Tribunal constitucional federal estimó en parte los recursos. Los recursos fueron desestimados en la medida en que los recurrentes impugnaron la asignación de la competencia para prestaciones concretas de la garantía de subsistencia para demandantes de empleo sin compensación íntegra de las cargas financieras adicionales resultantes. Pero la obligación de los distritos de transferir las funciones referentes a las prestaciones según el Código Social Libro Segundo (garantía de subsistencia para demandantes de empleo) a los grupos de trabajo y el cumplimiento uniforme de funciones por las entidades locales y por la Agencia Federal de Empleo en los grupos de trabajo, sí que viola el derecho de las mancomunidades de municipios al cumplimiento de funciones con autonomía y viola el orden de competencias de la Ley Fundamental. Los grupos de trabajo, como entidades conjuntas de la Agencia Federal de Empleo y de las entidades locales, no están previstos en el orden de competencias de la Ley Fundamental. Y el Tribunal Constitucional federal no apreció causas especiales que pudieran justificar excepcionalmente el cumplimiento compartido de funciones a través de los grupos de trabajo. Además, la creación de grupos de trabajo es contraria al principio de cumplimiento de funciones con autonomía, que obliga a la entidad administrativa competente a cumplir con las funciones, en principio, mediante sus propios órganos administrativos, es decir, con personal propio, con recursos materiales propios y bajo su propia organización. No obstante, hasta una nueva regulación legal, la norma en cuestión seguirá siendo aplicable, pero no más allá del 31 de diciembre de 2010.

Sin embargo, el Tribunal constitucional federal no ha resuelto si la Federación, con la regulación a debate, ha infringido el art. 84 apdo. 1 LF versión anterior. El art. 84 apdo. 1 LF, en su redacción anterior a la reforma del federalismo I, contenía una concretización del art. 28 apdo. 2 párr. 2 LF. Al contrario que el art. 84 apdo. 1 párr. 7 LF en la versión de la Ley para la modificación de la Ley

3. Decisión del presidente federal del 08.12.2006.

4. 2 BVR 2433/04, 2 BVR 2434/04.

5. 2 BVR 2433/04, 2 BVR 2434/04.

Fundamental del 28 de agosto de 2006,⁶ de la anterior redacción del art. 84 apdo. 1 LF no se desprendía una prohibición absoluta de la asignación de funciones al nivel local. Sin embargo, con la anulación de las normas mencionadas del Código Social Libro II y debido a la nueva regulación del art. 84 apdo. 1 párr. 7 LF, se le ha cerrado al legislador federal el camino para que vuelva a asignar a las entidades locales funciones en esta materia.

4. A lo largo del año 2007, los Estados federados de Baviera, Hamburgo y Baja Sajonia han dictado leyes regionales de ejecución penitenciaria que sustituyen la Ley federal de ejecución penitenciaria. En todos los demás Estados federados, la Ley de ejecución penitenciaria de la Federación sigue en vigor. Pero también en Baviera, Hamburgo y Baja Sajonia siguen en vigor los §§ 109-122 Ley de ejecución penitenciaria, pues la reforma del federalismo no ha transferido el Derecho procesal a la competencia de los Estados federados.

El año 2007 ha sido aprovechado por parte de los Estados federados para crear leyes regionales de ejecución penitenciaria juvenil. Todas ellas han entrado en vigor el 1 de enero de 2008. De esta forma, todos los Estados federados han respetado el marco temporal fijado por la decisión del Tribunal constitucional federal del 31 de mayo de 2006.

Nueve Estados federados elaboraron bajo la dirección de Turingia y Berlín un proyecto de ley conjunto que posteriormente fue adaptado a los diferentes Estados federados implicados.

5. En 2007, el Consejo de Ministros Federal acordó iniciar la derogación de la Ley marco universitaria de la Federación. Tras la reforma del federalismo del año 2006, a la Federación ya solamente le queda la competencia para una regulación uniforme a nivel federal del acceso a la universidad y de los títulos universitarios. Ahora, las extensas regulaciones de la Ley marco universitaria en materia de estructuras internas de las universidades y de los demás centros universitarios son íntegramente competencia de los Estados federados y, en consecuencia, éstos han reformado sus leyes universitarias regionales. Para dar a los Estados federados tiempo a fin de poder colmar las últimas lagunas legales que pudieran existir, la Ley marco universitaria no dejará de estar en vigor hasta el 1 de octubre de 2008.

6. Se pretendía que la reforma del federalismo, en materia de competencias legislativas, llevara a una mayor claridad en las competencias de la Federación y de los Estados federados y a una aceleración del procedimiento legislativo. El número de leyes que precisan de la aprobación del Consejo federal debía ser reducida a la mitad, según las expectativas y los objetivos de la reforma del federalismo. Antes de la aprobación de la reforma constitucional, la cuota de las leyes necesitadas de aprobación era de cerca del 51%. Según las últimas estimaciones, tras la entrada en vigor de la reforma del federalismo, el 1 de septiembre de 2006, ésta sólo ha descendido hasta un 47,5%.⁷

Sigue sin estar completamente claro qué corporación pública territorial es competente para los diferentes proyectos de ley. La reordenación de las competencias

6. DO alemán I, pág. 2034.

7. Frankfurter Allgemeine Zeitung 3.3.2007, n° 53, pág. 4.

legislativas aún precisa de una interpretación adicional y, a menudo, nueva. También aquí debe generarse ahora una nueva doctrina mayoritaria y una nueva jurisprudencia constante. Mientras, sigue habiendo problemas con la atribución de competencias.

Reforma del federalismo II

La reforma del federalismo del año 2006 excluyó la reforma de las relaciones financieras en el Estado federal. Éstas debían y deben quedar reservadas a un segundo paso de reordenación. Los cambios abordados inicialmente, en la así llamada reforma del federalismo I, sobre todo en el ámbito de las competencias legislativas y de las instituciones, serán completados por otro bloque de reformas, la así llamada reforma del federalismo II, sobre todo en el ámbito de la normativa financiera. A tal efecto ya se había acordado hace tiempo la creación de la Comisión de Federalismo II, la Comisión para la modernización de las relaciones financieras Federación – Estados federados.

Los presidentes del Parlamento federal y del Consejo federal han constituido esta Comisión para la modernización de las relaciones financieras Federación – Estados federados el 8 de marzo de 2007.

Formalmente, esta comisión se basa en una resolución del Parlamento federal y del Consejo federal del 15 de diciembre de 2006. Como presidentes de esta nueva Comisión de Federalismo se nombró, por el Parlamento federal, al presidente del grupo parlamentario del SPD, Peter Struck, y por el Consejo federal, al Primer ministro de Baden-Württemberg, Günther Oettinger (CDU). El Parlamento federal y el Consejo federal designan, respectivamente, 16 miembros y 16 miembros suplentes de esta comisión. La resolución de creación también prevé que entre los miembros designados por el Parlamento federal habrá varios ministros federales. Prácticamente todos los Estados federados han designado a sus jefes de gobierno para la comisión. En la clase política suele llamarse a la comisión Comisión de Federalismo II. La comisión tiene como encargo la elaboración de propuestas para la modernización de las relaciones financieras entre la Federación y los Estados federados, para adaptarlas así a las nuevas condiciones marco dentro y fuera de Alemania, en beneficio de la política de crecimiento y de empleo. Las recomendaciones deben llevar a un fortalecimiento de la autoresponsabilidad de las corporaciones públicas territoriales y de la dotación financiera de éstas según sus funciones.

Las resoluciones de creación de la Comisión de Federalismo II van acompañadas por una lista de temas pendientes que la comisión debe tratar y resolver. La comisión también puede abordar temas adicionales por iniciativa propia. Según la lista en cuestión, entre los temas de la Comisión de Federalismo II están la prevención y la superación de crisis presupuestarias, la crítica de funciones y el establecimiento de estándares, la desburocratización y un incremento de eficiencia sobre todo mediante la separación de funciones en la administración pública, un fortalecimiento de la dotación financiera según las funciones y la autoresponsabilidad de las corporaciones públicas territoriales, una colaboración reforzada, así como posibilidades de facilitar una unión voluntaria de Estados fe-

derados y la concentración de prestaciones de políticas específicas y sus efectos sobre las relaciones financieras Federación-Estados federados. En cualquier caso, el tema «colaboración y posibilidades de facilitar una unión voluntaria de Estados federados» va mucho más allá de la temática básica de la reforma del federalismo para la modernización de las relaciones financieras.

Entre los temas de la reforma de la constitución financiera prevista también están, entre otros, las obligaciones por pensiones y derechos pasivos de los funcionarios públicos. La deuda oculta de los Estados federados por futuros pagos por pensiones y derechos pasivos asciende, según las estimaciones, a 600.000 millones de euros. En los últimos años, algunos pocos Estados federados han ingresado dinero en un fondo para poder hacer frente en un futuro a sus pagos por pensiones. El fondo del Estado federado de Renania-Palatinado contenía a finales del año 2006 cerca de 860 millones de euros. Otros seis Estados federados persiguen una estrategia similar.⁸

Durante las deliberaciones en el seno de la comisión no se tocarán el Pacto de solidaridad ni la compensación financiera interterritorial. Éstos tienen una vigencia hasta el 2019.

De las negociaciones hay muy poco que haya llegado a la opinión pública. Se espera que la reordenación de las relaciones financieras será incluso más difícil que la reforma del federalismo I, que en el año 2006 culminó con éxito. Se estudiará a fondo si los Estados federados deben recibir soberanía fiscal. En tal caso deberían tenerse en cuenta los efectos sobre la compensación financiera interterritorial, pues de momento ésta no va a ser modificada. Una de las prioridades de los trabajos será la reducción del endeudamiento público. Se pretende estudiar de qué forma se podrían definir límites al endeudamiento, cómo se trataría el incumplimiento de tales objetivos y en qué medida esto sería compatible con la potestad presupuestaria del legislador. Las medidas de modernización en la administración pública y las cuestiones financieras ocupan un primer plano en los trabajos de la comisión. La condición de Estado de la Federación y de los Estados federados y la autonomía de los entes locales no estarán a debate.

Mientras, algunos Estados federados han tomado iniciativas para modificar sus constituciones con el objetivo de incluir en la constitución unos límites máximos de endeudamiento para su presupuesto.

La primera auténtica sesión de trabajo de la reforma del federalismo II, el 14 de septiembre de 2007, estuvo marcada por las diferencias entre los Estados federados ricos y pobres. Los Estados federados pobres y que se encuentran en apuros (Bremen, el Sarre, Schleswig-Holstein) precisan de ayudas especiales para poder participar en los acuerdos entre los Estados federados de reducir la deuda pública existente y limitar sustancialmente el déficit presupuestario. Algunos Estados federados ricos desean apoyarlos, siempre que la Federación asuma los costes.

La exigencia del SPD de que en el futuro debería haber una sola administración tributaria federal ha sido replicada por los representantes de los Estados federados en la Comisión de Federalismo II. El copresidente de la comisión, el

8. Frankfurter Allgemeine Zeitung 16.01.07, n° 13, pág. 13.

Primer ministro Oettinger, perteneciente al CDU, informó de que una mayoría de Estados federados duda de cálculos según los cuales una administración tributaria centralizada generaría una recaudación adicional de varios miles de millones de euros.

Evoluciones concretas del Federalismo

1. Un proyecto del Estado federado de Renania del Norte-Westfalia puede abrir una nueva dimensión del federalismo alemán. El Gobierno regional de Renania del Norte-Westfalia, presidido por el primer ministro Sr. Rüttgers, desea adherirse al Tratado Benelux entre Bélgica, los Países Bajos y Luxemburgo. Según se informa, las negociaciones están próximas a culminar con éxito. Los tres países asociados están dispuestos a extender el tratado a Renania del Norte-Westfalia. La adhesión de Renania del Norte-Westfalia estaría prevista para el año 2010, fecha en la que expira el Tratado Benelux y en la que será reconfigurado. El Tratado Benelux fue firmado a finales de los años 50 y dio lugar a una unión económica entre los Países Bajos, Bélgica y Luxemburgo. El Primer ministro luxemburgués, Junker, ya ha ofrecido al Estado federado de Renania del Norte-Westfalia una «asociación privilegiada», al igual que el Primer ministro Leterme de Flandes.

Para muchos, la pretensión de Renania del Norte-Westfalia de vincularse en una Europa de las regiones con más fuerza a los países del Benelux resulta de la situación geográfica de los países y las regiones en cuestión. Desde los círculos políticos del Estado federado de Renania del Norte-Westfalia se escuchan afirmaciones como la siguiente: «Maastricht simplemente nos queda más cerca que Passau (Baviera)». Los vínculos económicos de la región son múltiples. Así, el puerto de Duisburg tiene la función de puerto seco compartido por los puertos de Amsterdam, Róterdam y Amberes. El Clínico Universitario de Aquisgrán coopera de forma transfronteriza con el Hospital Clínico de Maastricht.⁹

2. La Federación y los Estados federados han intensificado su cooperación en la lucha antiterrorista. En base a la Ley sobre Base de Datos Antiterrorista, que entró en vigor el 31 de diciembre de 2006, esta instalación compartida ha sido puesta en funcionamiento el 30 de marzo de 2007. Los cuerpos de seguridad responsables de la lucha antiterrorista, de la Federación y de los Estados federados, tienen acceso a la información básica más importante y pueden establecer contacto de forma rápida para obtener información adicional.

Para una intensificación de la cooperación en la lucha contra el crimen, la Federación y los Estados federados han acordado el 15 de marzo de 2007 un proyecto de establecimiento por fases de una red de radio digital para la policía y los servicios de emergencia.

La Bases de datos Antiterrorista contiene datos de cerca de 13.000 personas, fichadas como miembros de grupos terroristas, pero también que prestan apoyo, hacen apología o sirven de contacto. Cerca de una cuarta parte de éstos vive en Alemania. Una pequeña parte de estas personas son consideradas «peligrosas».

9. Frankfurter Allgemeine Zeitung 26.05.07, n° 121, pág. 4.

3. La Conferencia de Primeros ministros ha acordado un estudio profundo sobre la financiación futura del sistema de radiotelevisión público.

Los primeros ministros también han acordado la reforma de KEK, la entidad supervisora de la concentración de los medios de comunicación. El 10º Tratado de Radiotelevisión entre los Estados federados debe entrar en vigor en otoño de 2008. De acuerdo con éste, la KEK pasará de contar con seis a contar con doce miembros y la mitad de éstos serán designados por los entes públicos regionales de radiotelevisión, que también son competentes para la supervisión de la televisión privada. A principios de 2006, la KEK había prohibido a la editorial Springer Verlag la compra del grupo de televisión privado PRO7 SAT 1.

4. La Conferencia de Delegados de protección de datos de la Federación y de los Estados federados es un órgano que se ocupa de cuestiones actuales de la protección de datos en Alemania, tomando posición al respecto. La Conferencia está integrada por el Delegado Federal de protección de datos y los delegados regionales de protección de datos de los 16 Estados federados. La Conferencia de Delegados de protección de datos aprobó durante el año 2007 una serie de resoluciones. Así, la Conferencia se ha pronunciado en contra del «registro online» y a favor del mantenimiento del uso anónimo de la televisión, ha proclamado la inconstitucionalidad de los planes referentes a un registro de delincuentes sexuales con acceso público y ha exigido que el justificante de ingresos electrónico quede sujeto al poder de disposición de los afectados.

5. Durante el año pasado también siguió trabajando la Conferencia Islámica alemana, creada en 2006. Ésta es parte de un diálogo entre el Estado alemán y los musulmanes que viven en Alemania, con una duración prevista de entre dos y tres años. Fue puesta en marcha por el ministro Federal del Interior Wolfgang Schäuble (CDU). En la conferencia participan como miembros permanentes 15 representantes de la Federación, los Estados federados y las entidades locales, así como 15 musulmanes, entre los que están tanto representantes de varias asociaciones musulmanas en Alemania, como también personas individuales invitadas por el Gobierno federal, incluidos algunos críticos destacados del Islam.

6. La Conferencia de ministros del Interior se ha ocupado de una posible prohibición de la «Iglesia de la Cienciología», si bien se han expresado dudas acerca de la realizabilidad de tal prohibición. Los servicios de defensa de la constitución de los Estados federados actualmente no consideran probable que la prohibición pueda prosperar. También se han expresado dudas acerca de una nueva solicitud de ilegalización del partido político NPD, calificado de nacionalsocialista, por el Tribunal constitucional federal.

7. La Conferencia de ministros de Cultura ha firmado, junto con representantes destacados de las organizaciones de personas con un entorno de migración, una declaración referente a la responsabilidad compartida por una integración con éxito. La declaración hace referencia al plan nacional de integración y refuerza la obligación autoimpuesta de los Estados federados en cuanto a ampliación de los servicios de asistencia en guarderías, los planes de educación y enseñanza para el ámbito preescolar y escolar, las clases de idioma, la ampliación de colegios de jornada completa o la reducción de la tasa de fracaso escolar.

8. Además, la Oficina Central de asignación de plazas de estudio será convertida en un Centro de Servicios para el acceso a la universidad. El correspondiente borrador de un tratado entre Estados federados ha sido remitido para su firma a la Conferencia de Primeros ministros, que podría adoptar un acuerdo en marzo de 2008.

La Conferencia de ministros de Cultura también ha decidido que los ciclos de teología protestante y católica conservarán la categoría de Licenciatura. Además, la Conferencia de ministros de Cultura ha acordado estrategias para su actuación futura en asuntos europeos. De esta forma reacciona ante los cambios de las condiciones en Europa, que han resultado en los últimos años de procedimientos bilaterales o dirigidos por la UE en materia de educación, ciencia y cultura.

De los 16 Estados federados, 15 Estados federados han implantado una educación secundaria (con bachillerato) reducida a ocho años de duración.

Adicionalmente, la Conferencia de ministros de Cultura ha acordado estándares educativos uniformes para el bachillerato. Estos estándares abarcan todo aquello que los alumnos deben aprender. Así se pretende incrementar la equivalencia de los títulos académicos y la permeabilidad del sistema educativo. Ya a finales de agosto de 2007, los ministros de Cultura, responsables de los colegios, de los Estados federados gobernados por el CDU o el CSU acordaron secundar una propuesta para el desarrollo de estándares educativos para las asignaturas lengua alemana, matemáticas, inglés, francés, biología, química y física. Estos estándares deben entrar en vigor por primera vez para el año escolar 2010/2011. Hasta ahora sólo había estándares educativos para los cursos 4º, 9º y 10º. Los estándares para el bachillerato serán desarrollados a partir de ahora. La Conferencia de ministros de Cultura también ha decidido intentar reducir a la mitad el fracaso escolar. En 2006, el 7,9% de los alumnos (calculado sobre la población de igual edad) abandonó el colegio o el instituto sin título. La cuota de los jóvenes varones fue muy superior a la de las mujeres. La mayoría de los hombres que sufre el fracaso escolar son jóvenes extranjeros. Sobre esta materia, los ministros de cultura han aprobado un marco de actuación que incluye la atención individualizada a niños y jóvenes desfavorecidos o extranjeros y la ampliación de ofertas de servicios de jornada completa sobre todo para alumnos necesitados de ayuda y que intensificará los encuentros con el mundo laboral.

La Federación y los Estados federados han alcanzado el Pacto Universitario 2020. En este acuerdo entre la Federación y los Estados federados están previstos para los años 2007 a 2010 recursos federales por valor de 565 millones de euros para la incorporación de más de 91.000 nuevos estudiantes adicionales en Alemania. Los Estados federados se harán cargo del resto de la financiación global. Además, la Federación aportará adicionalmente 700 millones de euros para la investigación en las universidades. Asimismo, se concederán cantidades fijas por programa para proyectos de investigación exitosos, que se impongan en la competencia por recursos de investigación de la Deutsche Forschungsgemeinschaft. La Conferencia de ministros de Cultura también ha acordado impulsar en mayor medida los esfuerzos de las universidades por una mejora y una garantía de la enseñanza en las universidades.

Tendencias del Estado Federal

En general, la situación del federalismo en Alemania se ha tranquilizado. La reforma del federalismo I ha entrado en vigor. La reforma del federalismo II aún no tiene una forma definida. Impera la rutina, la normalidad y la aplicación de los acuerdos del año 2006. A la vista de esta situación y el estado de ánimo reinante, parece adecuado considerar algunas tendencias básicas del federalismo alemán, volver a recordar las grandes líneas y fijarnos en algunas perspectivas de futuro. La consideración de detalles y de sus cambios no es suficiente por sí sola para llegar a una comprensión más profunda del federalismo alemán. Una comprensión más profunda debe incluir también los principios básicos del desarrollo de las instituciones y de las convicciones sociales.

El Estado federal de la Ley Fundamental está en constante evolución y cambio. Esto se corresponde con el mandato constitucional de eficiencia y adaptación a las circunstancias cambiantes. Además, el Estado federal, según la constitución, debe ordenar la vida concreta y debe adaptarse a la evolución de la vida real para poder cumplir el carácter normativo de la constitución.

El Estado federal unitario

Durante décadas, la configuración del sistema federal en el derecho constitucional ha producido el fenómeno del Estado federal unitario.¹⁰ Muchas reformas constitucionales han reforzado la unitarización del Estado federal. Las fuerzas políticas dominantes en la República Federal de Alemania han manifestado un interés evidente por esta unitarización.

Es cierto que el ejercicio de los poderes del Estado es atribuido en primer lugar a los Estados federados. La regulación del art. 30 LF debía acentuar especialmente la configuración básica del Estado federal. El art. 30 LF dispone expresamente que el ejercicio de los poderes del Estado y el cumplimiento de las funciones del Estado le corresponde a los Estados federados. Sólo en la medida en que la Ley Fundamental disponga o admita otra cosa, la Federación podrá asumir competencias. Este principio básico es repetido en el art. 70 LF en relación con la legislación. Según éste, la legislación le compete a los Estados federados en la medida en que la Ley Fundamental no atribuya competencias legislativas a la Federación. Para el ámbito del poder ejecutivo, el art. 83 dispone que los Estados federados ejecutarán también las leyes federales como asunto propio, siempre que la Ley Fundamental no disponga o admita otra cosa. También el poder judicial es, en primer lugar, una función de los Estados federados. No obstante, la Ley Fundamental contiene al respecto una acentuación más fuerte de la unidad jurídica, pues el art. 92 LF dispone que el poder judicial es ejercido por el Tribunal constitucional federal, por los tribunales federales previstos en la Ley Fundamental y por los tribunales de los Estados federados. Aquí, la jurisdicción de la Federación es mencionada en primer lugar, mientras que los tribunales de los Estados federados son relegados, en la sistemática, a un segundo lugar.

10. Véase *Konrad Hesse, Der unitarische Bundesstaat*, 1962.

La Ley Fundamental también distribuye el sistema tributario entre la Federación y los Estados federados. De acuerdo con el art. 104 a, la Federación y los Estados federados soportan por separado los gastos que se deriven del cumplimiento de sus funciones. Pero la Ley Fundamental puede disponer otra cosa.

Sin embargo, la idea del Estado federal unitario se detecta con claridad en muchos puntos de la Ley Fundamental.

Un contenido esencial unitario del Estado federal se manifiesta, por ejemplo, en el art. 28 apdo. 1 LF, con su mandato de homogeneidad, garantizado según el art. 28 apdo. 3 LF por la Federación. La norma de reorganización territorial del art. 29 LF posee una tendencia unitaria, pues según éste ha de quedar garantizado que los Estados federados, por su extensión y capacidad, puedan cumplir eficazmente las funciones que les incumben. El mandato federal de eficiencia enunciado en el art. 29 apdo. 1 LF obliga en todo caso a un nivel mínimo de unitarización.

El art. 13 apdo. 6 párr. 3 LF obliga en el ámbito de medidas contra la inviolabilidad del domicilio según el art. 13 LF que los Estados federados tengan un «control parlamentario equivalente» al control parlamentario correspondiente en el ámbito federal.

La función unitarizante de los derechos fundamentales de la Ley Fundamental es manifiesta. Su interpretación y aplicación uniformes por el Tribunal constitucional federal también en el ámbito de los Estados federados posee una elevada dinámica unitarizante. La jurisprudencia del Tribunal constitucional federal referente al mandato de no discriminación según el art. 3 apdo. 1 LF, que limita el mandato de no discriminación al ámbito del legislador correspondiente, es una limitación más bien reducida de lo que antecede. Si bien tal jurisprudencia concede espacio para una diferenciación en el Estado federal, no anula en absoluto la fuerte tendencia unitarizante de los derechos fundamentales.

También la primacía del derecho federal sobre los derechos de los Estados federados, de acuerdo con el art. 31 LF, contiene una tendencia unitarizante. La igualdad dentro del Estado federal queda perfectamente clara en virtud del art. 33 apdo. 1 LF, que garantiza que todos los alemanes tienen los mismos derechos y obligaciones como ciudadanos en cualquier Estado federado. Asimismo, la obligación de todas las autoridades de la Federación y de los Estados federados a prestarse recíprocamente asistencia judicial y administrativa según art. 35 apdo. 1 y 44 apdo. 3 LF tiene como efecto una unitarización. También posee un efecto unitarizante a largo plazo la norma del art. 36 apdo. 1 párr. 1 LF, que prevé que en las autoridades federales supremas deberán emplearse funcionarios de todos los Estados federados en una proporción adecuada. Los derechos de instrucción y las facultades de inspección de la Federación frente a los Estados federados aseguran y refuerzan el carácter de Estado federal unitario. Tales derechos de instrucción y facultades de inspección se encuentran, por ejemplo, en el art. 37 apdo. 2 LF para la realización de la coerción federal y en múltiples formas en materia de ejecución de las leyes federales por los Estados federados.

La casi abrumadora plenitud de competencias legislativas de la Federación es un factor esencial del Estado federal unitario. La tendencia adicional hacia la unitarización se manifiesta también en la limitación de la amplitud del art. 72 apdo.

2 LF. De forma general, esta disposición contiene la idea central del Estado federal unitario, a saber, la creación de condiciones de vida equivalentes en el territorio federal y la conservación de la unidad jurídica y económica en interés del Estado en su conjunto. Y también las funciones comunes según los art. 91 a LF y art. 91 b LF exigen una unitarización. Un factor esencial de lo unitario en el Estado federal según la Ley Fundamental es la vinculación del poder judicial de la Federación y de los Estados federados en un sistema esencialmente uniforme.

Se pretende evitar las diferencias en la capacidad económica dentro del territorio federal. Por ello, según lo dispuesto en el art. 104 b LF, la Federación puede conceder a los Estados federados ayudas financieras para inversiones de especial relevancia por parte de los Estados federados y los municipios, incluidas las mancomunidades de municipios. El art. 107 apdo. 2 LF dispone que por ley deberá garantizarse que la diferente capacidad económica de los Estados federados sea compensada de forma adecuada, debiendo considerar a tal efecto la capacidad financiera y las necesidades financieras de los municipios, incluidas las mancomunidades de municipios. También y precisamente la compensación financiera interterritorial garantiza el carácter unitario del Estado federal constituido según la Ley Fundamental.

La disposición del art. 27 LF, según la cual todos los buques mercantes alemanes forman una flota mercante uniforme, es unitaria.

La Ley Fundamental obliga a la creación de condiciones de vida equivalentes en el territorio federal, lo que queda claro en el art. 72 apdo. 2 LF. También la conservación de la unidad jurídica y económica en interés del conjunto del Estado es una obligación constitucional según el art. 72 apdo. 2 LF.

La fuerza de las tendencias unitarizantes se ha manifestado en la historia de la República Federal de Alemania sobre todo en el hecho de que mediante múltiples reformas constitucionales se han atribuido a la Federación competencias de los Estados federados. Se ha registrado un constante fortalecimiento de las competencias legislativas de la Federación. También la reforma del federalismo del año 2006¹¹ ha continuado esta tendencia, reforzándola incluso.

A cambio de la cesión de competencias legislativas de los Estados federados a la Federación, los Estados federados han recibido mayores facultades de codecisión y de participación en el ámbito federal. Esto se ha hecho especialmente mediante la ampliación de la necesidad de aprobación de leyes federales por el Consejo federal.

La cesión a la Federación de competencias legislativas, acompañada de un fortalecimiento de los poderes de codecisión del Consejo federal, ha conllevado un fortalecimiento adicional del poder ejecutivo en el sistema político de la República Federal de Alemania. Este fortalecimiento del poder ejecutivo se ha realizado especialmente en detrimento de los parlamentos de los Estados federados.

11. 52ª Ley para la modificación de la Ley Fundamental de 28.08.2006, BO alemán I 2034.

Federalismo participativo

La función garantizadora de la libertad, la cultura y la eficiencia del principio de Estado federal a menudo se ve amenazada por un fenómeno que ha recibido el nombre de «federalismo participativo».¹² Este federalismo participativo se caracteriza, supuestamente, por el hecho de que los diferentes poderes estatales de la Federación y de los Estados federados y los órganos de éstos ya no son restringidos a ámbitos funcionales o competenciales delimitados, que los separan y equilibran recíprocamente. Más bien colaboran de forma permanente en la legislación de la Federación, en la administración y en instituciones de cooperación. Se afirma que son elementos sustanciales del federalismo participativo los cambios constitucionales realizados después de 1949, que cedieron a la Federación competencias legislativas, haciendo depender su ejercicio de la aprobación del Consejo federal. Se dice que esto equivale a la sustitución de la libre determinación de los diferentes Estados federados por la codecisión en el Consejo federal. Supuestamente, el Tribunal constitucional federal ha contribuido al fortalecimiento del federalismo participativo, ampliando considerablemente los supuestos en los que una ley precisa de la aprobación del Consejo federal y refiriendo la necesidad de aprobación a toda la ley aprobada por el Parlamento federal como una unidad.

En ese sentido, el federalismo participativo también está representado por los múltiples órganos de coordinación, a través de los cuales, los ejecutivos de los Estados federados, en parte también contando con la Federación, dirigen la ejecución de las leyes federales, aprobando recomendaciones y observaciones que, si bien jurídicamente no son vinculantes, en la práctica administrativa sí son muy importantes. Se dice que existe una red de cooperación Federación-Estados federados y entre Estados federados que se superpone, al menos en parte, al sistema de competencias Federación-Estados federados.

Se advierte de que el federalismo participativo podría llevar a que los Estados federados pierdan finalmente todas las competencias esenciales para tomar decisiones independientes, perdiendo así, con el interés de sus ciudadanos, también el fundamento político de su poder. Siendo así, podría llegar el momento en el que la necesidad de la población de conservación de su identidad regional ya no sea suficiente como para legitimar la existencia del nivel de Estados federados. Se afirma que, si bien es cierto que en el federalismo participativo se generan decisiones uniformes, éstas siempre son un mero compromiso entre los intereses del conjunto del Estado y los intereses regionales, que a menudo no van más allá del mínimo denominador común. En ese sentido, esto genera dudas acerca de la capacidad de estos procesos de decisión de aportar soluciones a problemas, por ejemplo, en el ámbito de la política económica o medioambiental. El elevado número de participantes dificulta la formación de un consenso, lo que lleva a que muchos problemas simplemente son excluidos. Como los participantes en las

12. *Ernst-Wolfgang Böckenförde, Sozialer Bundesstaat und parlamentarische Demokratie. Zum Verhältnis von Parlamentarismus und Föderalismus unter den Bedingungen des Sozialstaats*, en: Jekewitz u. a. (editores), *Politik als gelebte Verfassung: Aktuelle Probleme des modernen Verfassungsstaats*, Festschrift für Friedrich Schäfer, 1980, pág. 188 y s.; *Stefan Oeter, Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht*, 1998, pág. 486.

decisiones consensuadas están inmersos en contextos de responsabilidad parlamentaria diferentes, en caso de decisiones equivocadas o en caso de exclusión de problemas es imposible exigirles responsabilidad de forma colectiva. De esta forma, el principio central de toda democracia y del parlamentarismo, el de responsabilidad por las decisiones propias, queda derogado por sectores. También se aduce que un sistema de estas características difícilmente estará abierto a las innovaciones. Más bien tenderá a dejar las cosas como están, para no exigir sacrificios a ninguna de las partes. La división de poderes y el estilo político de consenso podrían convertirse en una incapacidad para tomar decisiones.

Federalismo cooperativo

El fenómeno del Estado federal cooperativo ha sido hasta la fecha algo caracterizante del Estado federal de la Ley Fundamental.¹³

El federalismo cooperativo es entendido como un principio de Estado activo, que busca el equilibrio entre una delimitación clara de funciones, sin la cual el orden del Estado federal sería impensable, y la concentración de fuerzas del Estado federal, que garantiza el máximo grado de eficacia en el uso de recursos públicos.

El federalismo cooperativo intenta lograr la armonización necesaria en un Estado federal de las condiciones de vida bajo la responsabilidad propia y con la iniciativa propia de los miembros de la Federación. Como concepto consciente y elaborado, el federalismo cooperativo posiblemente enlace con las teorías de «cooperative federalism», desarrolladas en la época del New Deal en los Estados Unidos de América. Pero en la realidad el federalismo cooperativo es más antiguo y se encuentra entre las formas de actuación del federalismo alemán al menos desde el siglo XIX.

El federalismo establecido por la Ley Fundamental contiene explícitamente elementos cooperativos en el art. 23 apdo. 2 LF, según el cual los Estados federados participan en los asuntos de la Unión Europea a través del Consejo federal. Dentro de la cooperación en un Estado federal se enmarcan las obligaciones y los derechos de información como, por ejemplo, los reconocidos en el art. 23 apdo. 2 párr. 2 LF. También el art. 23 apdos. 4 a 6 LF contiene obligaciones de cooperación en relación con la Unión Europea.

También se exige cooperación siempre que la Ley Fundamental requiere la aprobación de la Federación para actos de los Estados federados. Este es el caso, por ejemplo, en el art. 24 apdo. 1 a LF, referente a la cesión de derechos de soberanía de los Estados federados a instituciones de vecindad transfronteriza.

El art. 29 LF también exige cooperación en caso de reorganización territorial del territorio federal. Antes de que la Federación celebre un tratado internacional que afecte a las circunstancias especiales de un Estado federado deberá prestar audiencia a tiempo al Estado federado afectado, según lo dispuesto en el art. 32 apdo. 2 LF. La aprobación del Gobierno federal es necesaria en caso de cele-

13. *Stefan Oeter*, *Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht*, 1998, pág. 259 y ss.; *Gunter Kisker*, *Kooperation im Bundesstaat*, 1971, pág. 46 y ss.

bración de tratados de los Estados federados con Estados extranjeros, según el art. 32 apdo. 3 LF.

También las disposiciones de cooperación administrativa y de auxilio en catástrofes en el art. 35 y la superación de situaciones de emergencia internas según el art. 91 LF y 87 a apdos. 3 y 4 LF requieren cooperación.

Para fortalecer la cooperación en el seno del Estado federal se introdujeron las funciones comunes según los art. 91 a y art. 91 b LF. El art. 91 a LF dispone una obligación de cooperación de la Federación, mientras que el art. 91 b LF establece una posibilidad de cooperación.

Según el art. 108 LF se requiere cooperación para la configuración de la administración tributaria.

Cuando la Federación hace uso frente a los Estados federados de sus derechos de instrucción y de inspección, deberá evitar un perjuicio excesivo del Estado federado en cuestión y tener en cuenta de forma adecuada su punto de vista. Esto incluye que deberá oír al Estado federado antes de dictar instrucciones y requiere, además, que se le de al Estado federado la oportunidad de resolver el conflicto de otra forma, antes de dictar la instrucción. En este contexto, en la doctrina se resalta siempre, de forma acertada, la vinculación de la Federación por el principio de proporcionalidad. Sin embargo, el Tribunal constitucional federal es más comedido al respecto. No obstante, cuando el Tribunal constitucional federal, al respecto, se centra en el principio de actuación federal amistosa no se trata de otra cosa, sino de una manifestación especial del principio general de proporcionalidad y no genera otros resultados.

La cooperación en el Estado federal según la Ley Fundamental debe respetar las disposiciones competenciales del derecho constitucional y los principios constitucionales básicos, como, por ejemplo, el mandato de homogeneidad del art. 28 apdo. 1 párr. 1 LF y la lealtad federal. No debe implicar la generación de elementos asociativos entre Estados federados, es decir, la creación de otros niveles (parciales) en la estructura de dos niveles del Estado federal y debe respetar la condición de Estado de los Estados federados.

Federalismo competitivo

Desde los años 80 del siglo pasado se reclama con fuerza un federalismo de mayor competencia. Este sería denominado federalismo competitivo o de competitividad.¹⁴ Hunde sus raíces especialmente en las ciencias sociales y en el ámbito de la empresa. La idea del federalismo competitivo pretende llevar a los Estados federados, mediante una competitividad mayor, a la iniciación de nuevas dinámicas, animando nuevas ideas, logrando así una mejora de las condiciones marco en su conjunto.

El federalismo competitivo apuesta por una mayor autoresponsabilidad de

14. *Nettesheim*, Wettbewerbsföderalismus und Grundgesetz, en: Festschrift für Peter Badura, 2004, pág. 363 y ss.

cada uno de los Estados federados. La reclamación de un mayor federalismo competitivo aparece como manifestación de la insatisfacción general con el sistema federal, al que se le acusa de una insuficiente capacidad de reformas y de un bloqueo recíproco de los diferentes actores. Con un mayor federalismo competitivo se pretende contrarrestar estos defectos.

Y de hecho la Ley Fundamental recoge algunos atisbos de federalismo competitivo. Así, el art. 104 a apdo. 1 LF dispone que la Federación y los Estados federados soportan por separado los gastos que se deriven del cumplimiento de sus funciones, salvo que la Ley Fundamental disponga otra cosa. Según el art. 105 apdo. 2 a LF, los Estados federados tienen la facultad de legislar en materia de impuestos locales de consumo y por razón del gasto, siempre y cuando no sean equivalentes a impuestos regulados por la ley federal. Tienen la facultad de determinar el tipo impositivo del impuesto sobre adquisición de inmuebles. También la cuota de los Estados federados en el conjunto de ingresos fiscales contribuye a que los Estados federados puedan entrar en una cierta competencia entre ellos. La competencia sólo es posible si los competidores están igualados en cuanto a su equipamiento básico, de forma que no puedan ser superados sin más por el otro competidor. La competencia entre los Estados federados es posible especialmente en aquellos ámbitos en los que los Estados federados ostentan competencias legislativas propias. El art. 32 apdo. 3 LF brinda a los Estados federados la posibilidad de competir cuando atribuye a los Estados federados la competencia, limitada eso sí, de celebrar tratados con Estados extranjeros. La norma básica de un federalismo competitivo es el art. 30 LF, según el cual el ejercicio de los poderes del Estado y el cumplimiento de las funciones del Estado le corresponde a los Estados federados y las excepciones a esta regla general deben ser dispuestas en la propia Ley Fundamental.

En el ámbito económico, un federalismo competitivo sería útil más bien para las empresas medianas, que gracias a la competencia entre los Estados federados por unas condiciones económicas marco las más ventajosas posibles podrían salir beneficiados. Para las grandes empresas un federalismo competitivo tendría un efecto más bien perturbador si implica una complejidad excesiva del conjunto de condiciones.

Federalismo de solidaridad

Con la reforma del federalismo de 2006, ha recibido entrada en el derecho constitucional alemán, un nuevo tipo de federalismo. Este nuevo tipo es el federalismo de solidaridad. Siempre se había hecho referencia al estrecho vínculo entre los principios del federalismo y de la solidaridad.¹⁵ En ese sentido, el Tribunal constitucional federal habló de la comunidad de solidaridad en el Estado federal.

El federalismo de solidaridad tiene un modelo a seguir en la estructura de la Unión Europea. La solidaridad entre Estados federados reduce las diferencias entre estos, pero no está destinado a nivelarlas.

15. Véase *Robbers, Mainzer Runde* 2006.

Por el anterior § 10 apdo. 3 párr. 3 Ley de compensación financiera interterritorial, al contrario de lo exigido por la idea de la comunidad solidaria del Estado federal, ya no se recurría de forma simétrica a todos los miembros de la Federación para la compensación según su respectiva capacidad económica.

El art. 107 apdo. 2 LF (24.06.1986) corrige los resultados del reparto inicial de impuestos, en la medida en que tales resultados, considerando la condición de Estado propio de los Estados federados, no están a la altura de la idea federal de comunidad de solidaridad.

Del principio de Estado federal resultan, de acuerdo con su esencia, no sólo derechos, sino también obligaciones. Una de estas obligaciones es que los Estados federados de mayor capacidad económica deben ayudar, dentro de ciertos límites, a los Estados federados de menor capacidad económica. Esta relación de obligación limita objetivamente hasta cierto punto la autonomía financiera de los Estados federados. Podría violarse el principio de Estado federal si la compensación prevista en la Ley de compensación financiera interterritorial afectase de forma decisiva a la capacidad económica de los Estados federados pagadores o si tuviese como consecuencia una nivelación de las cuentas públicas de los Estados federados.

EL FEDERALISMO AUSTRIACO EN EL AÑO 2007*

*Peter Pernthaler
Irmgard Rath-Kathrein
Ernst Wegscheider*

Acontecimientos políticos importantes en resumen

1. Al inicio del año de referencia 2007, la política interior austríaca estuvo marcada por las negociaciones para la formación de un nuevo Gobierno federal. Las elecciones a Consejo nacional del 1 de octubre de 2006 condujeron a un cambio en las mayorías políticas en Austria.¹ Tras una negociaciones largas y difíciles, el Partido Socialdemócrata de Austria (Sozialdemokratische Partei Österreichs, SPÖ) y el Partido Popular Austríaco (Österreichische Volkspartei, ÖVP) acordaron el 9 de enero de 2007 la formación de una gran coalición y el nuevo Canciller federal Dr. GUSENBAUER (SPÖ) realizó el 16 de enero de 2007 su declaración de gobierno ante el Consejo nacional. El ÖVP designó al Sr. MOLTERER como Vicecanciller y ministro de Hacienda. En abril de 2007, el Sr. MOLTERER también fue elegido nuevo presidente de partido del ÖVP y, de esta forma, sustituye al anterior Canciller federal Dr. SCHÜSSEL, que ahora ejerce la función de presidente del grupo del ÖVP en el parlamento.

2. El programa de gobierno 2007-2010 para el XXIIIº periodo legislativo establece doce prioridades. El Punto 2 también contiene referencias a una reforma administrativa y del Estado.² Como la gran coalición dispone en el parlamento de una mayoría de dos tercios, necesaria para leyes constitucionales, se han generado renovadas expectativas en cuanto a la materialización de una reforma del Estado (véase más abajo el Punto II.1.). Sin embargo, además de los avances federalistas, en el programa de gobierno también se detectan iniciativas para nuevas centralizaciones.³

3. Como tema de relevancia política interna habría que mencionar la controvertida compra de aeronaves de supervisión del espacio aéreo (aviones caza). La comisión de investigación parlamentaria creada concluyó sus trabajos el 2 de julio de 2007, pero sin resultados concretos. No se procedió a la cancelación de los contratos, que había sido objeto de debate, y el 12 de julio de 2007 el primer caza aterrizó en Austria.

* Traducción realizada por Alberto Risueño Fondevila, intérprete jurado de alemán.

1. Véase al respecto el informe detallado sobre la evolución del federalismo austríaco en el año 2006, en: *Informe de las Comunidades Autónomas 2006*, Volumen I (2007), Puntos II.3. -5.

2. El programa de gobierno se puede descargar en www.bka.gv.at.

3. Véase al respecto «Regierungsprogramm enthält föderalistische Fortschritte, aber auch Fußfallen», en: Instituto de Federalismo, *Föderalismus-Info* N° 1/2007.

Durante el año de referencia, el Gobierno alcanzó acuerdos sobre algunos proyectos difíciles: Se acordó un modelo para la asistencia continua (24 horas), acompañado por una amnistía para los cuidadores empleados ilegalmente en Austria. Los interlocutores sociales acordaron un salario mínimo de 1.000 euros, que debería ser efectivo a más tardar a principios de 2009. Finalmente, el 5 de noviembre de 2007, tras meses de «tira y afloja», se alcanzó un acuerdo referente a la reforma educativa. Según este acuerdo, podrán realizarse ensayos para un colegio compartido por todos los niños de entre 10 y 14 años de edad (colegio integrado). Adicionalmente, en las regiones de ensayo se deberá disponer de otras formas educativas como alternativa.

Sigue sin haber acuerdo en la cuestión de los indicadores de Carintia, controvertida desde hace muchos años. Se trata de la instalación de indicadores bilingües en aquellos municipios en los que al menos el 10% de la población tenga el esloveno como lengua materna. En respuesta, los eslovenos de Carintia han anunciado nuevas demandas ante el Tribunal constitucional.

4. Las elecciones celebradas el 7 de octubre de 2007 en el Estado Federado de Burgenland para elegir concejales y alcaldes, las primeras elecciones desde la formación de la gran coalición, estuvieron marcadas por ligeras pérdidas del SPÖ y un estancamiento del ÖVP. Debido a la escisión de Freie Bürgerliste, el FPÖ perdió la mitad de sus anteriores representantes.

Nuevos pasos hacia una reforma del Estado y otros proyectos de reforma

1. Como ya hemos relatado en varias ocasiones, desde el año 2003 hay en marcha trabajos previos para una reforma constitucional a fondo, que hasta ahora no se había materializado.⁴ Ahora bien, en el año de referencia se han tomado las primeras medidas concretas para su realización. El punto 2 del programa de gobierno 2007-2010, ya mencionado, hace referencia a la reforma administrativa y del Estado y prevé un grupo de expertos denominado «Reforma administrativa y del Estado», que hasta junio de 2007 debía presentar propuestas sobre los siguientes temas: tribunales administrativos regionales, administración escolar, depuración de la constitución y distribución de competencias. El grupo de expertos está integrado por seis personas⁵ y comenzó su labor en febrero de 2007.

2. El 23 de julio de 2007, la Cancillería federal/Grupo de expertos remitió para su estudio un borrador de reforma de la Constitución Federal Austríaca y de una primera ley de depuración del derecho constitucional federal. Este borrador

4. Véase el detallado *Informe 2003*, Puntos II.1. – 5.; el *Informe 2004*, Punto II.1.7.; el *Informe 2005*, Punto II.1. y el último *Informe 2006*, Puntos II.1. – 5.

5. El Defensor del pueblo Dr. Peter Kostelka, el Prof. Dr. Theo Öhlinger (ambos propuestos por el SPÖ); como representantes del ÖVP: Prof. Dr. Andreas Khol (antiguo presidente del Consejo nacional) y Dr. Franz Fiedler (anteriormente presidente de la Convención Austria); como representantes de la Conferencia de presidentes regionales: La Presidenta regional de Salzburgo D^a. Gabi Burgstaller (SPÖ) y el presidente regional de Vorarlberg Dr. Herbert Sausgruber (ÖVP). Estos pueden dejarse representar por el Prof. Dr. Ewald Wiederin y por el Vicepresidente del Consejo federal Jürgen Weiss.

contenía la implantación de una jurisdicción contencioso-administrativa de dos niveles, una depuración constitucional y disposiciones sobre el control. La jurisdicción contencioso-administrativa de dos niveles debía introducir tribunales administrativos regionales por debajo del Tribunal administrativo de la Federación y suprimir los órganos especiales existentes. En una posición común de los Estados federados⁶ los Estados federados expresaron reservas frente al modelo propuesto, pues temían cargas financieras y también porque no estaban dispuestos a aceptar la pérdida de sus anteriores facultades de influencia y de dirección en procedimientos administrativos. Los presidentes regionales esperaban que sobre los borradores presentados hubiera negociaciones en el ámbito político y que sobre las consecuencias financieras se alcanzara un consenso. La propuesta de un inspector judicial, que revisaría el mal funcionamiento de la administración de justicia, contenida en el borrador de expertos, cosechó un amplio rechazo.

El proyecto gubernamental (RV 314 dB) sobre reforma de la CA y aprobación de una Primera Ley de depuración del derecho constitucional federal, acordado finalmente por el Gobierno federal y remitido al Consejo nacional, no contenía ni los tribunales administrativos regionales ni las disposiciones sobre el control. Pero sí se incluyó a partir de la nada el Tribunal de Asilo (véase al respecto más detalladamente a continuación el punto III.1.3.) No aparecía en absoluto en el borrador de expertos y parece ser que fue introducido por razones políticas consideradas como urgentes. Su aprobación en el Consejo nacional se produjo el 5 de diciembre de 2007 (BO austríaco I n° 2/2008). Desde la perspectiva de la reforma del Estado existen temores de que, debido a la introducción sorpresiva del Tribunal de Asilo, la materialización de los tribunales administrativos regionales podría verse retrasado aún más tiempo.

3. El 19 de diciembre de 2007, el grupo de expertos presentó al Gobierno federal un segundo borrador de un amplio paquete de reformas. Este borrador contiene la reforma de la distribución de competencias en el Estado federal, la colaboración de los Estados federados en la legislación federal (Consejo federal), la organización de la administración escolar y el fortalecimiento de la autonomía constitucional de los Estados federados.

La reordenación de la distribución de competencias se orientó por un «modelo de tres pilares». Los más de 180 supuestos de hecho competenciales se convertirían ahora en 17 competencias federales exclusivas, 16 competencias de los Estados federados y 9 competencias compartidas por la Federación y los Estados federados (tercer pilar).

En cuanto a la reforma del Consejo federal se proponen dos opciones. Un modelo se orienta por el ejemplo dado por el Consejo federal alemán y prevé la conversión de la cámara de los Estados federados en un potente órgano de colaboración de los Estados federados en la legislación federal. En el segundo mode-

6. Véase la posición común de los Estados federados aprobada por la conferencia de directores de cancillerías regionales en relación con el borrador del grupo de expertos remitido el 23 de julio de 2007. La conferencia de presidentes regionales ratificó esta posición de los Estados federados por resolución aprobada en su sesión del 4 de octubre de 2007.

lo, el Consejo federal seguiría constituido como hasta ahora, es decir, seguiría gozando de una posición de debilidad.

Las competencias educativas serían reconfiguradas por completo, pues se propone que la Federación sea competente para la legislación y los Estados federados para su ejecución. Los actuales consejos educativos provinciales y regionales serían suprimidos.

La autonomía constitucional de los Estados federados quedaría reforzada suprimiendo el procedimiento de oposición del Gobierno federal frente a las leyes regionales (art. 97 apdo. 2 CA) o limitándolo a la legislación tributaria de los Estados federados. La Ley federal constitucional sobre Oficinas de los gobiernos regionales sería derogada.

Tras la entrega del paquete de reformas al Gobierno federal, el destino de la reforma administrativa y del Estado depende ahora de éste. Hasta el término del año de referencia no se ha detectado reacción alguna. En cualquier caso, las negociaciones políticas con los Estados federados son imprescindibles. Es incierto que este proyecto de reforma pueda ser realizado y, en cualquier caso, debe ser observado con especial atención desde una perspectiva federalista. En estos momentos es imposible hacer predicción alguna sobre si en Austria habrá una auténtica reforma administrativa y del Estado.

4. El pacto de compensación financiera 2005, referente a las relaciones financieras y el reparto de los ingresos fiscales entre la Federación, los Estados federados y los municipios, tenía una vigencia limitada hasta finales del año 2008. Pero como los Estados federados, debido al rápido crecimiento de los costes de la financiación de los hospitales, se vieron amenazados por estrechas financieras, las negociaciones de la nueva compensación financiera fueron adelantadas en un año. Las negociaciones entre la Federación, los Estados federados y los municipios comenzaron en julio de 2007 y concluyeron con éxito en octubre de 2007. El nuevo régimen de compensación financiera fue aprobado en diciembre de 2007 por el Consejo nacional como Ley de compensación financiera 2008 (BO austríaco I n° 103/2007) y contiene varias innovaciones que merecen una valoración positiva desde un punto de vista federalista.

La prolongación del plazo de vigencia de la compensación financiera a seis años proporcionará a las partes más certeza para la planificación. Asimismo deben quedar excluidos los traslados de costes de manera sorpresiva a los Estados federados en el marco de la reforma administrativa y del Estado. También resulta especialmente importante que se acordó que se buscarán presupuestos equilibrados a medio plazo para todas las corporaciones territoriales. Hasta ahora se le permitía un déficit a la Federación que debía ser compensado por los superávits de los Estados federados. Por otra parte, hay que constatar con agrado que la posición de los Estados federados ha sido ligeramente reforzada y que se ha abandonado la estrategia perseguida en los últimos periodos de compensación financiera, consistente en reducir constantemente las cuotas de los Estados federados. En las cuotas de los municipios en los ingresos fiscales también se acordaron reformas estructurales, como, por ejemplo, la subida del nivel más bajo en la, así llamada, clave nivelada de población o el pago de asignaciones financieras adicionales. En conjunto, los Estados federados y los municipios se benefician de

importantes ingresos adicionales mediante un incremento de gastos en el lado federal y otras medidas.

En el curso de las negociaciones de la compensación financiera también se acordaron medidas adicionales para la reforma administrativa como, por ejemplo, una reducción de personal adicional, la implantación también por los Estados federados y los municipios de la reforma de pensiones de la Federación, la supresión de la autogestión de prestaciones en la compensación por cargas familiares y una ley general tributaria uniforme (ley de procedimiento para la recaudación de tributos). Esta ley general tributaria uniforme, junto con una modificación constitucional de las competencias a favor de la Federación, simplificará la ejecución de las leyes tributarias, pues las actualmente existentes diez leyes generales tributarias se verían reducidas a una.

5. En relación con la reforma del Estado se debate desde hace años también sobre una reforma del Consejo federal austríaco.⁷ También en el año de referencia hubo de nuevo propuestas para reforzar la posición de la cámara austríaca de representación territorial. Así, por ejemplo, la Presidenta regional de Salzburgo, la Sra. BURGSTALLER (SPÖ) se pronunció a favor de una incorporación temprana del Consejo federal al proceso legislativo de la Federación y de un derecho de veto de la cámara de los Estados federados en aquellas leyes en las que se toquen asuntos financieros de los Estados federados. Pero también hubo voces (como la del presidente regional del Tirol, el Dr. van STAA) que se pronunciaron a favor de la supresión del Consejo federal, si no se procede a la reforma de la cámara de representación territorial. El grupo de expertos nombrado para la reforma administrativa y del Estado presentó en diciembre de 2007 sus propuestas también para una reforma del Consejo federal (véase arriba Punto 3). Según esta propuesta, cada Estado federado debería enviar tres personas al Consejo federal, a saber, el presidente regional, el presidente del parlamento regional y otro miembro elegido por el parlamento regional. Estas propuestas recibieron un duro rechazo en el Consejo federal.

Novedades en el derecho constitucional federal, capítulos seleccionados de la legislación federal y participación de los Estados federados en la legislación federal

1. En el periodo de referencia, en el derecho constitucional federal de Austria hubo tres reformas importantes de la Constitución Federal Austríaca: A mediados del año 2007 se acordó la reforma del régimen electoral, acordada en el programa de gobierno, en diciembre de 2007 se realizó una reforma del derecho presupuestario y, también en diciembre de 2007, se aprobó un paquete de reformas en el que, por una parte, se materializaron partes del borrador de los expertos y, por otra parte, se creó un nuevo Tribunal de Asilo (véase más arriba Punto II.2).

—La reforma del régimen electoral (modificación de la Constitución Federal Austríaca (BO austríaco I n° 27/2007) amplió la duración de la legislatura del Consejo nacional de los hasta ahora 4 años hasta los cinco años y rebajó la edad

7. Véase el Informe 2006, Punto II.6.

electoral activa en Austria, de forma general, hasta los 16 años. A partir de ahora, todos aquellos que en el día de las elecciones hayan cumplido los 16 años de edad podrán votar en las elecciones a parlamento regional, municipales, al Consejo nacional, al presidente federal, europeas, en consultas populares y en referéndum.

Además se ha introducido el voto por correo, respetando siempre el secreto del voto, con lo que se cumple una pretensión desde hace muchos años de los Estados federados. También se ha simplificado la votación en el extranjero. Como según la CA los Estados federados y los municipios no pueden establecer condiciones al derecho de sufragio más estrictas que el régimen electoral para el Consejo nacional, deberán ajustarse los regímenes electorales regionales, lo que debió realizarse antes del 31 de diciembre de 2007.

Las disposiciones concretas referentes al procedimiento electoral tras el cambio en la situación constitucional fueron acordadas por el Consejo nacional en la Ley de modificación de régimen electoral (BO austríaco I n° 28/2007).

-La reforma del derecho presupuestario (Modificación de la Constitución Federal Austríaca y de la Ley federal presupuestaria, BO austríaco I n° 1/2008) debe lograr incrementar el atractivo de Austria como destino de inversiones y también trasponer la normativa de la Unión Europea en materia de política presupuestaria.

Como instrumento central para un control presupuestario a medio plazo se recurre a un marco financiero vinculante con una duración prevista de cuatro años. Este debe establecer las claves esenciales de la política presupuestaria, como las prioridades y la planificación general de personal, y fijar de antemano los límites de gasto para las diferentes políticas. En la Ley federal presupuestaria, el marco financiero sustituye el «programa presupuestario» no vinculante y en el futuro será explicado por un «informe estratégico». Este informe debe exponer los presupuestos y las suposiciones, así como los objetivos, los principios y las prioridades de gasto del Gobierno. La primera Ley federal de marco financiero entrará en vigor ya para el periodo financiero de 2009 a 2012. En la aprobación de esta ley el Consejo federal no tiene ningún derecho de codecisión.

También se han complementado las disposiciones de la CA sobre principios presupuestarios: Las corporaciones territoriales, además de perseguir el objetivo del equilibrio macroeconómico, también deberán buscar presupuestos equilibrados de forma sostenible y deberán coordinar su gestión presupuestaria en función de estos objetivos. Las disposiciones sobre principios presupuestarios, recién aprobadas, serán de aplicación por primera vez con ocasión de la elaboración del presupuesto para el año 2013.

-El tercer paquete de reformas (Resolución del Consejo nacional del 5 de diciembre de 2007, BO austríaco I n° 2/2008) contiene, por una parte, la Primera Ley de depuración del derecho constitucional federal, con la que muchas disposiciones constitucionales obsoletas o que con el tiempo se han convertido en superfluas son derogadas o privadas de su rango constitucional.⁸ La depuración

8. Con la Ley de depuración del derecho constitucional federal se declaró la no vigencia de 73 leyes federales constitucionales o disposiciones legales constitucionales, 156 disposiciones constitucionales en leyes federales simples y de 6 tratados internacionales vigentes (o disposi-

constitucional es un resultado de los trabajos de la Comisión 2 de la Convención Austria y debe ser bienvenida explícitamente.

Por otra parte, el paquete de reformas contiene varias modificaciones de la Constitución Federal Austríaca con materias y contenidos variados.

En primer lugar, la reforma introduce en la Federación ex novo un Tribunal de Asilo (art. 129c a 129f CA), lo que fue muy controvertido hasta el último momento, generando intensos debates. El Tribunal de Asilo sustituye a la anterior Sala Federal de Asilo, pero con algunos cambios sustanciales. Contra las decisiones del Tribunal de Asilo existe un recurso muy limitado ante el Tribunal contencioso administrativo. En concreto, sólo cuando se trate de una decisión fundamental. Según las circunstancias, el Tribunal de Asilo, en su caso, a instancias del ministro Federal del Interior, determinará si hay que tomar una decisión fundamental. En caso de violación de derechos fundamentales se podrá seguir recurriendo al Tribunal constitucional, sin limitación alguna.

De las nuevas disposiciones en los art. 2 y art. 3 CA resulta una garantía de existencia de los Estados federados, pues las modificaciones en la existencia de los Estados federados o una limitación de la colaboración prevista de los Estados federados también precizarán de regulaciones constitucionales de los Estados federados. Aquellos tratados internacionales que modifiquen las fronteras federales precisan de la aprobación de los Estados federados afectados (art. 3 apdo. 3 CA nueva). La modificación de fronteras dentro del territorio federal precisará de leyes coincidentes de la Federación y de los Estados federados.

La posición de los Estados federados en asuntos de política exterior ha sido mejorada, pues a partir de ahora los diferentes derechos de soberanía de los Estados federados serán transferidos por ley o por tratado internacional a otros estados o a organizaciones internacionales (art. 9 apdo. 2 CA). Los Estados federados pueden vincular a la Federación, según el art. 10 apdo. 3 CA, mediante una posición común (como en asuntos de la UE). La Federación solamente podrá desviarse de la misma por causas imperativas de política exterior.

La nueva regulación del art. 50 CA referente a la aprobación de tratados internacionales es de importancia para el Estado en su conjunto. El Consejo nacional puede acordar que, si un tratado internacional prevé su modificación simplificada, ésta no precise de la aprobación del Consejo nacional. Aquellos tratados internacionales que regulen asuntos del ámbito de actuación autónomo de los Estados federados precisarán de la aprobación del Consejo federal.

Según el nuevo art. 20 CA, mediante ley federal o regional simple se podrá establecer la independencia de órganos, siempre que puedan ser incluidos en unas categorías determinadas, con listas taxativas (p. Ej. peritos, abogados públicos, miembros de autoridades disciplinarias o electorales y otros). En los Estados

ciones de éstos) calificados de «modificadores de la constitución». 20 de estas disposiciones fueron derogadas. Asimismo, 22 leyes federales constitucionales, 46 disposiciones constitucionales en leyes federales simples y 2 disposiciones en acuerdos según el Art. 15a CA, fueron declaradas leyes simples (es decir, privadas de rango constitucional). En total 175 tratados internacionales (o disposiciones en éstos) calificados o aprobados como «modificadores de la constitución» serán considerados en el futuro como tratados o disposiciones simples.

federados podrán crearse por ley regional constitucional categorías adicionales de órganos independientes.

Finalmente, en una nueva sección B «Otras autonomías administrativas» (art. 120a a 120c CA), se garantizan constitucionalmente (de hecho) otras entidades de administración autónomas, además de los municipios. En la práctica, esta disposición se refiere sobre todo a representaciones de intereses sectoriales profesionales, reguladas por ley simple, con afiliación obligatoria (Colegio de Trabajadores, Cámara de Industria y Comercio, Colegios de Abogados, y otros). Esta «consolidación del estado corporativo» en Austria merece consideraciones críticas,⁹ máxime cuando apenas hay cambios frente a la situación real.

En la CA también se ha introducido una disposición genérica sobre las universidades (art. 81c), pero que simplemente incorpora a la CA disposiciones constitucionales anteriores, referentes a las universidades, que no estaban incluidas en la CA.

2. Entre las prioridades de la legislación federal simple durante el periodo de referencia nos encontramos con regulaciones en las materias de seguridad interior, régimen jurídico de la función pública, salud, aseguramiento del futuro de Austria como destino de inversiones y política presupuestaria. A continuación se exponen brevemente algunas leyes federales simples, importantes desde una perspectiva federalista, que en parte también contienen disposiciones constitucionales:

–En un nuevo acuerdo según el art. 15a CA entre la Federación y los Estados federados sobre la organización y la financiación del sistema de salud, las partes contratantes acordaron la continuación de la reforma organizativa y financiera iniciada con la reforma sanitaria de 2005. Fue necesario adaptar mediante una ley federal específica (BO austríaco I n° 101/2007) varias normas jurídicas a este acuerdo. Entre otros se modificó la Ley federal sobre centros hospitalarios y sanatorios. La modificación prevé el aseguramiento de una planificación vinculante de oferta de servicios a escala nacional, así como la obligación de los Estados federados de dictar por reglamento planes regionales de centros hospitalarios. Se seguirán constituyendo nuevos fondos regionales de salud que deberán cumplir los objetivos de la agencia federal de salud, que se creará ex novo, y que deberán tener en cuenta los efectos sobre el conjunto de la economía.

–La reforma de la Ley de policía de orden público, de la Ley de control fronterizo y de la Ley de cooperación policial (BO austríaco I n° 114/2007) contiene una habilitación legal expresa para el procesamiento de datos por parte de los cuerpos de seguridad con fines de prevención, represión y persecución de delitos. Con la nueva regulación se detallan los sistemas de dirección de intervención existentes, un sistema de dirección de las grandes intervenciones de la policía de orden público y los datos locales necesarios para la ejecución de las órdenes de alojamiento y las prohibiciones de acceso. Para prevenir y evitar delitos violentos y delitos de motivación sexual, los cuerpos de seguridad podrán, mediante análisis, procesar datos personales en un sistema de información compartido, gestionado por el ministro del Interior.

9. Véase al respecto Staats- und Verwaltungsreform – Stellungnahme zum Begutachtungsentwurf, en: Instituto de Federalismo, Föderalismus-Info N° 4/2007.

La modificación de la Ley de cooperación policial debe permitir a los cuerpos de seguridad y a los órganos del servicio de seguridad público, sobre todo con miras a la EUROCOPIA 2008, recurrir a la cooperación administrativa mediante acceso directo a las bases de datos conjuntas gestionadas por los órganos de seguridad.

—Con la Ley de reforma de energía ecológica (BO austríaco I n° 10/2007) se modificó la competencia normativa para fijar el precio de compra de la energía de microcentrales hidroeléctricas y del resto de energías ecológicas. Ahora, en lugar de la Comisión de Control Energético, la competencia para dictar el reglamento de precio de compra le corresponde al Ministerio Federal de Economía y Trabajo. Mediante disposición constitucional (§ 1), la Federación, por vía de una cláusula de cobertura de competencia, tuvo que atribuirse la competencia para dictar esta ley. La reforma fue causada por una decisión del Tribunal constitucional sobre la Ley de energía ecológica del año 2006,¹⁰ según la cual una comisión no puede dictar normas reglamentarias, sino que una autoridad pública debe ostentar tal competencia.

—También la reforma de la Ley de coordinación de obras (BO austríaco I n° 42/2007) fue causada por una decisión del Tribunal constitucional. En el año 2006, el Tribunal constitucional anuló varias disposiciones por falta de competencia por parte del legislador federal:¹¹ Con la reforma se concedió a la Federación mediante una disposición constitucional (Artículo I), por la vía de una, así llamada, «cláusula de cobertura de competencia», la competencia para dictar esta ley y en el art. II de la ley de reforma se aprueba y publica de nuevo la disposición anulada por el Tribunal constitucional, eso sí, esta vez «protegida» por la disposición constitucional. El legislador federal motivó esta medida alegando que la ley es necesaria para la transposición de la Directiva de la UE. En caso contrario habría que aprobar nueve leyes regionales y los Estados federados también se verían obligados a garantizar su aplicación.

—Los nuevos Reglamentos de la UE sobre movimientos de residuos establecen, en consonancia con el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación, qué procedimientos de vigilancia hay que aplicar a los diferentes desechos. Con una reforma de la Ley de gestión de residuos (BO austríaco I n° 43/2007) se realizó la adaptación necesaria a las disposiciones del derecho comunitario. Mediante una disposición constitucional en el § 38 de la Ley de gestión de residuos se estableció que en el procedimiento de autorización toda la normativa correspondiente (p. Ej. normativa en el ámbito del gas, gestión de electricidad, carreteras regionales, protección del medio ambiente y urbanismo) debe ser aplicada de forma concentrada. El ejercicio de las facultades de control para la comprobación de la ejecución de una planta de tratamiento según la resolución administrativa le corresponde al presidente regional.

—Debido a varias sentencias del Tribunal constitucional¹² fue necesaria una

10. Véase Sentencia del 6 de octubre de 2006, G 151-153/05, V 115-117/05.

11. Véase Sentencia G 37/06-6 del 29 de septiembre de 2006.

12. Véase las Sentencias VfSlg 17.735/2005 y G 50/06, G 51-53/06 del 11 de octubre de 2006.

nueva regulación y una aclaración en la aplicación de la organización del mercado común en Austria. Esto se realizó con la Ley de modificación del derecho agrario 2007 (BO austríaco I nº 55/2007). Con la ley de ordenación de mercado 2007, que la primera contiene, también se materializó un proyecto del programa de gobierno, pues, en interés de la seguridad jurídica, se fijaron las anteriores reglas de ordenación del mercado en el marco de una nueva ley de ordenación del mercado. La ley contiene dos disposiciones constitucionales,¹³ con las que se confiere a la Federación la competencia para dictar estas normas, y tres disposiciones constitucionales sobre la entrada en vigor de disposiciones legales.

—Para varios grupos de prestadores de servicios no asalariados, como profesionales por cuenta propia, agricultores y abogados, faltaba hasta ahora un modelo de previsión social, como el que ya existe para las trabajadoras y los trabajadores. Para integrar a estos grupos de personas en la Ley de previsión empresarial para empleados, se han creado las regulaciones correspondientes para una previsión social para autónomos. Esto se ha efectuado mediante una ley federal con la que modifica la Ley de previsión empresarial para empleados y otras normas (BO austríaco I nº 102/2007). Hay que destacar que la Federación, mediante disposiciones constitucionales,¹⁴ se tuvo que dotar, por la vía de una, así llamada, «cláusula de cobertura de competencia», de la competencia para dictar las normas necesarias.

—En base a sugerencias del Tribunal de Cuentas, del Banco Central y de la comisión de investigación parlamentaria de supervisión de mercados financieros se modificaron la Ley del sector bancario, la Ley de cajas de ahorros, la Ley sobre autoridades de supervisión de mercados financieros y la Ley del banco central 1984 (BO austríaco I nº 108/2007), logrando así un reforzamiento de la supervisión de bancos, cajas de ahorro y aseguradoras. La reforma también pretende incrementar la estabilidad de Austria como plaza financiera. En el futuro, las inspecciones in situ de las entidades de crédito se realizarán exclusivamente por el Banco Central de Austria, sobre la base de un programa de inspecciones fijado conjuntamente con la supervisión de mercados financieros. La supervisión de los comisarios del Estado se concentrará en el futuro en las entidades de mayor tamaño.

Mediante disposición constitucional¹⁵ se ha establecido que el Banco Central de Austria, en la realización de inspecciones y en la supervisión del sistema de pagos actúa con independencia.

—Como consecuencia de la reforma del proceso penal, iniciada ya en 2004, no es la primera vez que se han tenido que realizar nuevos ajustes. También en el año de referencia se produjeron las correspondientes modificaciones legales mediante la Ley de acompañamiento de la reforma del proceso penal II (BO austríaco I nº 112/2007). Además de una corrección de las remisiones a las disposiciones de la Ley de enjuiciamiento criminal y la definición de conceptos uniformes también hay que destacar la creación de una fiscalía anticorrupción centralizada. Es

13. En el § 1 de la Ley de ordenación del mercado 2007 y en el § 1 de la modificación de la Ley AMA 1992.

14. Véase las disposiciones constitucionales en el § 49 y en el § 62 apdo. 5 de la ley.

15. Véase la disposición constitucional en el § 79 apdo. 5 de la Ley del sector bancario modificada.

competente a escala nacional para la dirección del procedimiento de investigación para un catálogo de delitos específicos, lo que deberá reforzar la eficacia de la persecución penal en el ámbito de los delitos de corrupción y, adicionalmente, debe tener como consecuencia un acercamiento a las exigencias u obligaciones internacionales en materia de lucha contra la corrupción. Como las disposiciones del § 5 de la Ley federal sobre cooperación judicial con los Estados miembro de la Unión Europea tienen rango constitucional, también la adaptación de conceptos en la misma precisó de una regulación de derecho constitucional.¹⁶

3. Los Estados federados austríacos participan en la legislación federal a través del Consejo federal. Éste se reunió durante el año 2007 en 12 sesiones, tratando en ellas 130 proyectos de ley aprobados por el Consejo nacional. En el año de referencia, el Consejo federal no se formuló ninguna oposición según el art. 42 apdo. 2 CA. Esta circunstancia pone de manifiesto de nuevo la influencia de la política de partidos sobre la actividad de la cámara de representación territorial, pues en el año 2006, con mayoría del SPÖ y de Los Verdes en el Consejo federal, se formuló oposición contra un total de 19 leyes aprobadas por el Consejo nacional.¹⁷ Asimismo, el Consejo federal aprobó la celebración de 35 tratados internacionales y tomó conocimiento de 19 informes del Gobierno federal y de un informe del Defensor del pueblo.

Según el art. 44 apdo. 2 CA, la aprobación por el Consejo federal de las leyes aprobadas por el Consejo nacional es necesaria cuando se intervenga en competencias de los Estados federados o éstas se vean afectadas. En el periodo de referencia, el Consejo federal dio tal aprobación en diez casos sin objeciones. Fueron objeto de aprobación los siguientes proyectos de ley: Las tres grandes modificaciones de la CA (reforma del régimen electoral, la reforma del derecho presupuestario y el paquete de reforma Tribunal de Asilo, depuración constitucional y otras modificaciones), reforma de la Ley de energía ecológica, reforma de la Ley de coordinación de obras, modificación de la Ley de gestión de residuos, Ley de modificación del derecho agrario 2007, Ley de previsión empresarial para empleados, la Ley de acompañamiento de la reforma del proceso penal II y la Ley de compensación financiera 2008.

Asimismo, el Consejo federal otorgó en tres ocasiones la aprobación para la celebración de tratados internacionales. Como también aquí se intervino en las competencias de los Estados federados, según el art. 50 apdo. 1 CA en combinación con el art. 44 apdo. 2 CA fue necesario recabar la aprobación del Consejo federal. Se trató de los siguientes tratados: Acuerdo entre Austria y Hungría sobre representación recíproca en el procedimiento de concesión de visados, Acuerdo internacional contra el dopaje en el deporte y Acuerdo sobre la situación jurídica de los apátridas.

Con las aprobaciones otorgadas en el año 2007, el número de aprobaciones concedidas por el Consejo federal desde la introducción del derecho de aprobación en el año 1985 asciende a un total de 205 casos.

16. Véase la disposición constitucional en el Art. II, § 77 apdo. 14 de la ley (modificación de la ley EU-JZG).

17. Véase al respecto el Informe 2006, Puntos II.6. y III.4.

Novedades en el derecho constitucional regional y la participación de los Estados federados en asuntos de la UE

1. En el año 2007 se modificó la constitución regional en tres Estados federados. Las modificaciones tuvieron por objeto, entre otros, la incorporación de nuevos objetivos del Estado, el establecimiento de participaciones mínimas del Estado federado en el capital social de empresas de suministro de energía, los derechos de los diputados regionales, el ejercicio del derecho de sufragio, así como la introducción del voto por correo y mayores requisitos de aprobación para una ley de parque nacional.

–El Estado federado de Carintia puso bajo una protección especial a los parques de la biosfera, pues la constitución regional ha sido modificada en el sentido de que la derogación o modificación de la Ley de Carintia de parques nacionales o de la biosfera solamente puede ser aprobada por el parlamento regional con una mayoría de dos tercios de los votos emitidos. Asimismo, la modificación de la constitución regional de Carintia y de la Ley de Carintia de parques nacionales (BO regional 2007/25) prevé que los reglamentos dictados al amparo de la Ley de Carintia de parques nacionales y de la biosfera o de la Ley de Carintia de protección de la naturaleza 2002 sólo pueden ser aprobados o modificados por el Gobierno regional también con una mayoría de dos tercios de los votos emitidos.

–El Estado federado de Baja Austria, considerando las normas modificadas en la Constitución federal, ha consagrado, con la modificación de la constitución regional de Baja Austria (BO regional 0001-14), la opción del voto por correo en la constitución regional, estableciendo también que aquellos ciudadanos que antes del traslado de su domicilio habitual al extranjero hayan tenido un domicilio en el Estado federado de Baja Austria, tendrán el derecho de sufragio para el parlamento regional durante su estancia en el extranjero, durante un plazo máximo de diez años.

La constitución regional de Baja Austria no contiene disposiciones sobre la fijación de una edad electoral. Por ello, la reducción de la edad electoral para el ejercicio del derecho de sufragio activo (hasta los 16 años) y del derecho de sufragio pasivo (hasta los 18 años de edad en el día de las elecciones) se realizó mediante una modificación de la Ley de Baja Austria de régimen electoral regional (BO regional 0030-7).

En el mismo sentido fueron adaptadas también las disposiciones sobre emisión de voto por voto por correo en las elecciones municipales y la reducción de la edad mínima para el ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo mediante una modificación de la Ley de Baja Austria de régimen electoral municipal (BO regional 0350-7).

Mediante una modificación adicional de la constitución regional de Baja Austria (BO regional 0001-15) la protección del clima fue incorporada como nuevo objetivo del Estado a la constitución regional, para destacar así la relevancia de esta importante cuestión medioambiental.

–Con la Ley constitucional de modificación de la constitución regional (BO regional 2007/34), el Estado federado de Vorarlberg reformó varias disposicio-

nes. Así, la obligación de secreto ya establecida en la constitución regional para los miembros del Gobierno regional fue adaptada a la obligación de secreto, según ley constitucional federal, de todos los órganos administrativos de la Federación, de los Estados federados y de los municipios (art. 20 apdo. 3 CA). Como el Estado federado y los municipios ya no contratan a sus empleados para una relación de servicio de derecho público (funcionarios), también fue necesario modificar y adaptar las disposiciones en la constitución regional en ese sentido.

Una obligación nueva incorporada a la constitución regional ha sido la consistente en que de las acciones en Vorarlberger Illwerke AG y en Vorarlberger Kraftwerke AG, respectivamente, al menos el 51% de las acciones debe ser propiedad, directa o indirectamente, del Estado federado. De esta forma, el Estado federado se asegura las correspondientes opciones de influenciación sobre el suministro de electricidad, como importante función de la garantía de subsistencia.

Para organizar el trabajo del parlamento regional de una forma más moderna y atractiva, se modificaron las correspondientes disposiciones en la constitución regional de Vorarlberg (BO regional 2007/52). A partir de ahora, los diputados regionales también podrán tomarse excedencias temporales. Además, también los pequeños grupos parlamentarios con tan sólo dos miembros podrán presentar proposiciones. Cualquier miembro del parlamento regional podrá preguntar a miembros del Gobierno sobre asuntos de su ámbito de responsabilidad. El interpellado deberá responder en el plazo de tres semanas por escrito u oralmente o justificar la falta de respuesta.

2. 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 270 proyectos de ley aprobados. El Gobierno federal no formuló ninguna oposición según el art. 98 apdo. 2 CA. Con respecto de una ley aprobada por un parlamento regional se denegó la aprobación de la colaboración de órganos federales en la ejecución, según el art. 97 apdo. 2 CA.

3. En relación con la condición de Austria como Estado miembro de la Unión Europea, para los Estados federados austríacos el futuro del tratado de reforma (Tratado por el que se establece una Constitución para Europa), la ampliación del «espacio Schengen» en otros nueve Estados miembro a partir de diciembre de 2007, las consecuencias del marco financiero 2007-2013, junto con la reestructuración de las ayudas de la UE al desarrollo regional, la gestión de numerosos proyectos de los programas de la UE para el desarrollo regional, así como la transposición de numerosas Directivas de la UE en derecho interno fueron de especial interés en el periodo de referencia. Asimismo, los Estados federados prestaron especial atención a la transposición a tiempo de la Directiva sobre prestación de servicios en el mercado interior, que tendrá numerosas consecuencias en el ámbito regional, así como al continuo incremento del tráfico de tránsito por Austria.

4. El procedimiento de participación regional recogido en el art. 23d CA funcionó a la perfección, igual que en los años anteriores, y no dio lugar a quejas. A través de la Oficina de enlace de los Estados federados, éstos formularon seis

posiciones comunes.¹⁸ La Federación respetó en todos los casos la vinculatoriedad (art. 23d apdo. 2 CA) y defendió los intereses y las pretensiones de los Estados federados frente a los órganos de la Unión Europea.

Tampoco en el año de referencia se registró una integración de representantes de los Estados federados 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. Especialmente los Servicios jurídicos de la Cancillería federal tuvieron en cuenta las posturas de los Estados federados, coordinando con los Estados federados las posiciones de Austria y ampliándolas.

Jurisprudencia del Tribunal constitucional

1. En el periodo de referencia, el Tribunal constitucional (TCA) volvió a ocuparse de cuestiones relacionadas con el reparto de competencias entre la Federación y los Estados federados. Se anularon una disposición legal federal y dos disposiciones legales regionales por infracción de las disposiciones sobre competencias de la CA. En otra decisión, el TCA estudió detalladamente una cuestión de competencia, pero como resultado no determinó ninguna inconstitucionalidad.

-En la Sentencia G 212/06 del 13.06.2007, el TCA anuló por infracción de competencias una disposición de la «Ley federal marco sobre principios para la regulación del derecho laboral en la agricultura y silvicultura» (Ley de trabajo rural). La disposición había sido incluida en el año 2005 ex novo en la Ley de trabajo rural y ampliaba la ley marco de la Federación a más trabajadores. Hasta la modificación del 2005, la ley se aplicaba a personas que trabajan en empresas de agricultura y silvicultura. Ahora se aplicaba también a personas que, por ejemplo, trabajaban en reservas y parques nacionales o a los empleados de oficina que en empresas agrícolas realizaban labores administrativas o de asesoramiento. Las disposiciones competenciales determinantes de la CA eran las siguientes: de acuerdo con el art. 12 apdo. 1 párr. 6 CA, la Federación es competente para dictar normas de derecho laboral para trabajadores de la agricultura y silvicultura, pero sólo podrá dictar leyes marco para estos trabajadores. Los Estados federados son competentes para dictar leyes de desarrollo y para la ejecución en esta materia. Para el derecho laboral no cubierto por el art. 12, la Federación tiene la competencia exclusiva en el sentido del art. 10 apdo. 1 párr. 11 CA, es decir, ostenta la competencia legislativa (plena) y la ejecución. Sin embargo, según la

18. Éstas tuvieron por objeto los siguientes asuntos:

Red de zonas protegidas Natura 2000, lista comunitaria de la región continental; Programa Europeo para la protección de infraestructuras vitales (EPCIP); Propuesta de un reglamento sobre normas para la acreditación y la supervisión del mercado en relación con la comercialización de productos, KOM(2007)37; Red de zonas protegidas Natura 2000, lista comunitaria de la región alpina; Red de zonas protegidas Natura 2000, lista comunitaria de la región alpina (ampliación); Organización común del mercado del vino, Reglamento sobre la organización común del mercado del vino y de modificación de determinados reglamentos-propuesta KOM(2007)372.

decisión del TCA, con respecto del grupo de personas incluido en el año 2005 en la Ley de trabajo rural, la Federación puede dictar no sólo una ley marco, sino que según el art. 10 apdo. 1 párr. 11 CA ostenta la competencia plena. El TCA llegó a esta conclusión porque ya hace muchos años había interpretado la competencia legislativa marco del art. 12 apdo. 1 párr. 6 CA, en el sentido de que solamente cabía incluir a empleados en empresas de agricultura y silvicultura. Adicionalmente, el TCA se pudo remitir en su decisión a una jurisprudencia consolidada desde hace años en la que, aplicando el método interpretativo histórico, había determinado para otros supuestos de hecho competenciales cuándo se está ante empresas de agricultura y silvicultura. Es esencial, por ejemplo, el cultivo de plantas, la tenencia y cría de animales, etc., pero también se incluyen las actividades de transformación y varias actividades de aprovechamiento. Sin embargo, la reforma de la Ley de trabajo rural de la Federación en 2005 se refería a actividades que precisamente no forman parte, de forma típica, de la agricultura y silvicultura en el sentido descrito y, por lo tanto, había sido dictada en contradicción con el art. 12 apdo. 1 párr. 6 CA.

—En la Sentencia G 119/06 del 17.03.2007 se anula por inconstitucional una norma de la Ley de centros hospitalarios de Viena. La norma no tenía una cobertura competencial suficiente, pues era imposible fundamentarla ni en el supuesto de hecho competencial del art. 12 apdo. 1 párr. 1 CA, ni en la competencia en materia de función pública del Estado federado según el art. 21 apdo. 1 CA. Las leyes de centros hospitalarios se fundamentan en el supuesto de hecho competencial «Centros médicos y de asistencia» del art. 12 apdo. 1 párr. 1 CA, por lo que a la Federación le corresponde la legislación marco y a los Estados federados la legislación de desarrollo y la ejecución. El supuesto de hecho competencial legitima la regulación de varias cuestiones de ordenación relacionadas con los centros hospitalarios. Entre éstas también están, como expuso el TCA, regulaciones sobre sí y en qué medida las entidades titulares de centros hospitalarios pueden permitir que los médicos empleados en el centro hospitalario puedan alcanzar acuerdos especiales con pacientes sobre el tratamiento personal en el centro hospitalario, incluidos acuerdos sobre honorarios. Como, hasta ahora, la Ley marco sobre centros hospitalarios de la Federación no regula esta cuestión, las leyes regionales de desarrollo pueden regularla con libertad y al margen de los principios de la ley federal. Sin embargo, la ley regional vienesa reguló más que las cuestiones de ordenación admitidas. En primer lugar, autorizaba directamente a determinados médicos directivos para celebrar acuerdos de asistencia especial y sobre honorarios y, en segundo lugar, también disponía que tales médicos debían entregar al menos el 40% de los honorarios acordados a los médicos subordinados. Según el TCA, estos aspectos afectaban a cuestiones de la relación de servicio entre las entidades titulares de centros hospitalarios y los médicos empleados, no cubiertas por la competencia del art. 12. Ahora bien, los Estados federados ostentan, según el art. 21 apdo. 1 CA, también una competencia legislativa sobre empleados públicos regionales y municipales. Pero la ley regional vienesa también se excedió de esta competencia, pues de forma indiscriminada se refería a todos los médicos y no solamente a los empleados regionales o municipales.

—En la Sentencia G 27/07 del 02.10.2007 se resolvió el conflicto entre una norma de la Ley de pensiones de funcionarios regionales de Salzburgo y el art.

21 apdo. 4 CA, siendo anulada la primera por inconstitucional. Se trataba no de que el Estado federado no era competente para la regulación de la relación de servicio adoptada, sino de que la ley regional había ejecutado la competencia de forma indebida. Con carácter general, las competencias en el ámbito del régimen de servicio de los funcionarios públicos están repartidas entre la Federación y los Estados federados de forma que la Federación es competente para los funcionarios federales y los Estados federados lo son para los funcionarios regionales y municipales. El art. 21 apdo. 4 CA dispone, de forma general y desde hace mucho tiempo, que los funcionarios públicos deben tener la posibilidad de traslado entre el servicio público federal, regional y municipal. Para proteger esta garantía, hasta 1999 el art. 21 apdo.1 CA establecía la obligación de los Estados federados de orientar los rasgos básicos de su legislación en materia de función pública por la legislación de la Federación sobre la función pública. Este, así llamado, mandato de homogeneidad fue suprimido en 1999, pero en su lugar se estableció en el art. 21 apdo. 4 CA la prohibición de computar los periodos de servicio de una forma desigual. Desde 1999, el art. 21 apdo. 4 CA prohíbe expresamente que, en caso de traslado entre la función pública federal, regional o municipal, el nuevo empleador público compute de forma desigual los periodos de servicio ya prestados. Esta prohibición fue violada por una disposición de la Ley de pensiones de funcionarios regionales de Salzburgo, pues para el cálculo de la cuantía de las pensiones de los funcionarios regionales de Salzburgo computaba los periodos de servicio de forma desigual. Los periodos de servicio en la administración de Salzburgo contaban más que los periodos de servicio para las administraciones de la Federación o de otro Estado federado.

—La Sentencia B 855/06 del 12.12.2006¹⁹ se ocupa de la cuestión si el legislador federal, de acuerdo con las disposiciones competenciales correspondientes de la Constitución Federal Austríaca, puede convertir a los masajistas terapéuticos en miembros de la Cámara de Industria y Comercio. El TCA debía examinar el recurso de un masajista terapéutico que, como miembro de la Cámara de Industria y Comercio, había sido obligado al pago de las correspondientes cuotas de miembro. El recurso impugna la inclusión en la Cámara de Industria y Comercio pues ésta se habría realizado en base a una interpretación legal contraria a las competencias. La Cámara de Industria y Comercio es una representación de intereses sectoriales prevista por ley federal y con afiliación obligatoria. Se fundamenta, por una parte, en el supuesto de hecho competencial «Cámaras para comercio, actividades económicas e industria» del art. 10 apdo. 1 párr. 8 CA y, por otra, en una disposición constitucional especial en la anterior Ley de cámaras de comercio. Son miembros en la Cámara de Industria y Comercio y, por lo tanto, están obligados al pago de cuotas, según la Ley de cámaras de industria y comercio de la Federación, entre otras, todas las personas que de forma independiente realicen una actividad económica (según la ley: «una empresa con actividad económica»). El TCA estudió con el método interpretativo histórico (la, así llamada, «teoría de la petrificación»), si la situación jurídica según la legislación simple, en el momento de entrada en vigor de la disposición constitucional especial, permitía la afiliación de los masajistas terapéuticos a la cámara. En el re-

19. Cuando se redactó el *Informe* en el año anterior, la sentencia aún no se encontraba disponible.

curso esto se ponía en duda, alegando que los masajistas terapéuticos no están sujetos a la ley de ordenación de actividades económicas y, por lo tanto, no son «una empresa con actividad económica». Tras un exhaustivo examen de las normativas históricas correspondientes, el TCA llegó a la conclusión de que la exclusión de la ley de ordenación de actividades económicas no excluye automáticamente la afiliación a la cámara. Asimismo, la evolución de la situación jurídica histórica demostró, para el TCA, según el principio del desarrollo sistemático, que existían fundamentos suficientes para la inclusión autorizada de los masajistas terapéuticos en la cámara. Por lo tanto, la alegación de una aplicación legal contraria a las competencias no se sostuvo.

2. Igual que en el año 2006, también en 2007 hubo una decisión del TCA referente a un reglamento que violaba el 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. En la Sentencia V 17/06 del 08.03.2007 se anuló una parte de un reglamento de la Ministra Federal de Sanidad por violación de la obligación federal de consideración. El reglamento desarrollaba la Ley de protección de los animales de la Federación y regulaba los requisitos a cumplir por exposiciones, exhibiciones y ferias de animales. Entre otras cosas, el reglamento contenía una prohibición de exhibir animales capturados y de ofrecerlos para su compra o canje. En el Estado federado de Alta Austria existe una larga tradición de captura de aves, que incluye la exposición de las aves cantoras capturadas. Por esta razón, varias asociaciones que hasta ese momento organizaban tales exposiciones de aves cantoras se dirigieron al TCA e impugnaron la prohibición. Se argumentó que según la Ley de actos y eventos de Alta Austria la exhibición de aves cantoras está permitida y que el legislador regional de forma completamente consciente había eximido tales eventos tradicionales de la necesidad de autorización. Y ahora, el reglamento de la Federación, con su prohibición, dejaba sin efecto a la ley regional. Para el TCA esto no era compatible con la obligación federal de consideración. En primer lugar, era imposible que la ley federal contuviera una habilitación para una prohibición absoluta, pues esto contradiría totalmente la voluntad del legislador regional de Alta Austria. Pero, la ley federal debe respetar la competencia regional en materia de ordenación de actos y eventos y, por lo tanto, hay que interpretarla de forma restrictiva. Según el TCA, la autoridad legislatora reglamentaria, al disponer la prohibición, había interpretado la Ley de protección de los animales de la Federación de una forma contraria a la Constitución, por lo que tal disposición del reglamento fue anulada.

3. También resulta relevante desde una perspectiva federalista la decisión G 177/06 del 20.06.2007, entre otras. En ésta, el TCA anuló una disposición en la Ley de titularidad de servicio sobre maestros regionales de Salzburgo por contradicción con normas de organización de la Constitución federal. La regulación en la ley regional habilitaba a las agencias de administración federal provincial para decidir en el nombre del Gobierno regional cuestiones de la relación servicio de los maestros regionales. Esto contradecía la Ley federal constitucional sobre las Oficinas del gobierno regional. Esta ley federal constitucional, del año 1925, crea en todos los Estados federados (salvo en Viena) una Oficina del

gobierno regional. La Oficina es una organización administrativa auxiliar uniforme y debe asistir tanto al gobierno regional en la administración regional como también al presidente regional en la administración federal delegada. Ya en anteriores sentencias, el TCA había interpretado esta ley federal constitucional en el sentido de que solamente la Oficina del gobierno regional podría ser un órgano auxiliar del gobierno regional y que, por lo tanto, no está permitido hacer de una autoridad subordinada un aparato administrativo del gobierno regional. En ese sentido, la agencia de administración federal provincial solamente puede ser dotada de competencias de decisión propias, de forma que la decisión deberá dictarse en nombre de la agencia de administración federal provincial y no podrá dictarse en nombre del gobierno regional.

4. Desde una decisión del TJCE en el año 2004, las leyes de transmisión de suelo de los Estados federados están siendo sometidas a una presión especial. Y es que, como consecuencia, el TCA ha anulado en varias ocasiones disposiciones de las leyes de transmisión de suelo, según las cuales para la autorización de la adquisición de derechos sobre solares de uso agrícola se exigía siempre una explotación por el titular (explotación personal del solar por el adquirente del mismo).²⁰ Las cláusulas de explotación por el titular habían tenido como efecto una discriminación inadmisibles de nacionales que violaba el principio constitucional de igualdad, pues, en base a la sentencia del TJCE, en los casos con vínculos con el derecho comunitario, la explotación por el titular no podía ser exigida, mientras que en supuestos de hecho puramente nacionales, la explotación por el titular, según las leyes regionales, seguía siendo exigible. La última ley en vello afectada (Sentencia G 121/06 del 05.12.2006) fue la Ley de transmisión de suelo de Burgenland. Sin embargo, en el año de referencia, el TCA valoró la Ley de transmisión de suelo de Baja Austria como no objetable, pues en ésta la explotación por el titular no es un requisito imperativo, ni lo es en todos los casos para la obtención de la autorización (Sentencia B 1915/06 del 14.12.2007).

No obstante, otra sentencia del TJCE en el año de referencia (caso *Burtscher/Stauderer*-sentencia del 01.12.2005, Rs C-213/04) tuvo de nuevo como consecuencia la inconstitucionalidad de una norma sobre transmisión del suelo por discriminación inadmisibles de nacionales. Se anuló una norma en la Ley de transmisión de suelo de Salzburgo, según la cual la comunicación atrasada de un negocio jurídico a las autoridades tiene como consecuencia la nulidad del negocio jurídico. A juicio del TCA, esta regulación era perfectamente equiparable a la regulación de la Ley de transmisión de suelo de Vorarlberg, objeto de examen en la sentencia del TJCE, y que el TJCE había estimado como incompatible con la libre circulación de capitales. Por lo tanto, también la norma de Salzburgo infringía el derecho comunitario, en consecuencia era solamente aplicable a supuestos de hecho puramente nacionales y tenía como efecto una discriminación inadmisibles de nacionales.

20. Véase Punto V.3. en *Informe de las Comunidades Autónomas 2005* (2006).

A) El año 2007 ha estado marcado por la disolución de las Cámaras legislativas el 2 de mayo, la organización de elecciones federales el 10 de junio y la composición laboriosa de un nuevo gobierno federal. La operación termina el 21 de diciembre.

La actividad parlamentaria se interrumpe en un primer momento y después, en segundo lugar, se ralentiza. La producción legislativa, en particular, se encuentra comprometida.¹ Por contra, las decisiones importantes de la Corte Constitucional (antiguamente Corte de Arbitraje) así como las decisiones y los dictámenes del Consejo de Estado condicionan al mismo tiempo la actividad pública.

Por su parte, los gobiernos y parlamentos de comunidad y de región proveen de la gestión de los intereses en los que tienen competencias. En algunos entornos, se considera sin muchos matices que Bélgica podría funcionar sólo con las autoridades federadas, en defecto de autoridades federales investidas de la plenitud de sus atribuciones.

En cuanto a la acción de las colectividades locales, ésta se puede ver entorpecida en las materias en que las competencias del Estado federal y de las colectividades federadas se encuentran afectadas o reclaman, para su ejercicio, la conclusión de acuerdos de cooperación.

B) La legislatura precedente se abrió el 19 de junio de 2003 (*Carnets de campagne*, Bruxelles, Racine, 2004, p. 184). En virtud de las disposiciones del Código Electoral, y sobre todo del artículo 105, las elecciones generales deberían tener lugar antes del 24 de junio de 2007. Por razones prácticas, parecía difícil someterse a tal calendario y esperar el vencimiento normal de la legislatura. Hubo que recurrir a una disolución en las condiciones prescritas por la Constitución

Para descartar la puesta en marcha de las disposiciones inscritas en el artículo 46 de la Constitución (que evocan las hipótesis en las cuales el Rey está habilitado a pronunciar la disolución de las Cámaras legislativas, aunque ninguna se corresponde con las realidades del momento), el poder legislativo procede, el 2 de

* Traducción realizada por Carlos A. Alonso, becario del Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona.

1. Paradójicamente, la crisis que afecta al funcionamiento de las autoridades federales no deja de tener repercusión sobre el funcionamiento de las autoridades regionales y locales. Es cierto que un conjunto de instituciones e cooperación entre las autoridades federales y federadas ven comprometidas sus actividades al mismo tiempo. Allí donde los procedimientos requieren la intervención, a títulos diferentes, de estas autoridades, el proceso decisional se encuentra igual-

mayo, a una declaración de reforma de la Constitución. Sabemos que en virtud del artículo 195 de la Constitución, esta decisión provoca la disolución automática de las cámaras federales, la elección de nuevas cámaras dentro de los cuarenta días siguientes (es decir, el 10 de junio) y la primera reunión en los dos meses siguientes (es decir, el 28 de junio).

La declaración que se realiza en este momento es idéntica a la que había presidido los trabajos de la constituyente durante los años 2003-2007. Solamente han sido eliminadas de la lista las disposiciones que habían sido revisadas mientras tanto.

Un cierto número de disposiciones reformables interesan principalmente a las comunidades y las regiones. Así se deduce del título III que está sometido a reforma «en vista de incorporar un artículo nuevo que permita a las regiones instituir y organizar una consulta popular en las materias en las que tienen competencias», los artículos 67 y siguientes que permiten realizar la reforma del Senado estableciendo, por ejemplo, un Senado de las comunidades y las regiones y, *in fine*, del artículo 195 que está dedicado por completo al procedimiento de reforma constitucional —lo que podría autorizar a realizar, incluso en la legislatura que se abre, un intenso cambio institucional.

Sobre el peligro de una reforma de este calado, vid. «I limiti all'esercizio della funzione costituyente in Belgio», en *La revisione costituzionale e i suoi limiti. Fra teoria costituzionale, diritto interno, esperienze straniere* —a cura di S. GAMBINO e G. D'IGNAZIO—, Milan, Giuffrè, 2007, pp. 330sv.).

C) Las elecciones del 10 de junio traducen un neto retroceso de tres de las cuatro formaciones de la coalición gubernamental saliente. Solamente los liberales francófonos (el MR) obtienen un éxito apreciable. Entre los otros vencedores encontramos el CD&V (les démocrates-cristianos flamencos), le CdH (los demócratas humanistas) y los ecologistas del norte y del sur del país.

La situación es tan compleja que las elecciones federales no coinciden con las elecciones regionales. Distintas mayorías políticas pueden acceder a estos dos niveles de poder.

A la vista de los resultados electorales, parece sobre todo que el escrutinio del 10 de junio ha favorecido la aparición de dos corrientes de opinión a las corrientes eminentemente contradictorias. En el norte del país, el sentimiento es unánime: hay que acometer cuanto antes la reforma del Estado y atribuir más competencias y recursos a las colectividades federadas. En el sur, la convicción es más bien que la reforma del Estado puede esperar y que otros problemas de orden económico, social o financiero merecen someterse a la mesa de negociaciones.

Para tener en cuenta estos resultados contrastados, las negociaciones para la formación de un nuevo gobierno han durado más de seis meses. Comienzan el 21 de diciembre de 2007, bajo la dirección de Guy Verhofstadt, primer ministro saliente y entrante.

D) En la Región valona, nuevas normas ordenan la designación del alcalde.

El Código de la democracia local y de la descentralización prevé que los grupos políticos deseosos de conformar el órgano de gobierno local redactan un

pacto de mayoría. Este último debe mencionar el nombre del alcalde así como el de los concejales, entendiendo que es elegido de pleno derecho alcalde «el consejero de nacionalidad belga que haya obtenido más votos de preferencia sobre la lista que ha obtenido más votos entre los partidos políticos que hayan alcanzado un pacto de mayoría». Este es adoptado por el consejo comunal. Se somete a voto «en sesión pública y mediante voto oral».

La experiencia ha revelado, sin embargo, una dificultad. ¿Qué sucede si el alcalde y los concejales de un municipio son destituidos en el curso de una legislatura? Hay que considerar, sin duda, que el pacto se ha roto. ¿Pero como constituir un nuevo equipo cuando los resultados de las elecciones son idénticos? Un decreto de 27 de junio de 2007 precisa que, en este caso debe ser concluido un nuevo pacto de mayoría. Debe elegirse un nuevo alcalde. Debe haber sido elegido por uno de los partidos de la mayoría pero no tiene por qué ser el más votado de la lista mayoritaria. Esta disposición ha sido aprobada para la designación de J.-J. Viseur como alcalde de Charleroi.

E) El mismo Código ha sido modificado por un decreto de 8 de junio de 2006, completando el artículo L1123-14, § 1^{er}, que regula la moción de confianza constructiva para la elección de un nuevo consejo de gobierno municipal o de alguno de sus miembros. Está previsto que el concejal implicado pueda hacer «valer, en persona, sus observaciones» ante el consejo municipal. Este último, se precisa, «aprecia soberanamente, por su voto, los motivos que fundan» la decisión de reenvío.

Este decreto ha sido objeto de un recurso de anulación por el motivo de que el procedimiento no permite, en toda circunstancia, recurrir al consejo de un abogado; la Corte constitucional se refiere a varias sentencias del Consejo de Estado en la materia. En la sentencia n° 156/2007 de 19 diciembre de 2007, la Corte señala que el Código no impide «todo control jurisdiccional» por parte del juez administrativo. Organiza, en todo caso, un control marginal. En cuanto a la no intervención de un abogado, ésta resulta del encadenamiento de los procedimientos, tales que han sido determinadas por la ley regional, y de la naturaleza particular de las relaciones que existen entre el consejo y el concejal que ha designado. En este sentido, el mecanismo previsto en el decreto no se expone a crítica.

F) La ordenanza de Bruselas del 12 de enero de 2006, completada por una circular de 23 de marzo, se da por objeto establecer reglas de transparencia en lo referente a las remuneraciones percibidas por los mandatarios locales. Se dice que los problemas que han encontrado el alcalde y los concejales de Charleroi han inspirado al legislador de Bruselas.

Las disposiciones de la ordenanza completan las de la nueva ley municipal que establece el régimen de trato y las fichas de presencia. En lo sucesivo, cada consejo municipal, consejo de policía y consejo de gestión de un organismo de interés público deberá determinar con precisión el montante de las remuneraciones, ventajas de todo tipo (tarjetas de crédito, dietas, seguros de grupo, alojamiento...), gastos de representación, instrumentos de trabajo, que los mandatarios locales pueden obtener. Se establece, además, un techo absoluto. Las sumas a percibir no pueden en ningún caso superar el 150% de la indemnidad parlamentaria.

G) Se han introducido varios recursos en la Corte constitucional contra las

disposiciones de naturaleza legislativa que organizarán, en cada una de las regiones, las elecciones municipales o provinciales. Se puede observar una sucesión de las elecciones locales que han tenido lugar el 10 de octubre de 2006. Los elegidos denuncian, en esta ocasión, las disposiciones que les parecen constituir anomalías a la vista de los recientes escrutinios.

H) En la Región valona, se han interpuesto tres recursos contra las disposiciones del Código de la democracia local y de la descentralización.

Un primer recurso afecta al libro primero de la cuarta parte del Código, lo que ha originado su reforma por el Decreto del 1 de junio de 2006. Afecta a las condiciones de coalición de listas de distritos electorales colindantes, con ocasión de las elecciones provinciales. Según la Corte, el hecho de que estas coaliciones sean permitidas entre el distrito germanófono de Tupen y el distrito francófono de Verviers no constituye perjuicio al derecho de los electores germanófonos de expresarse libremente con ocasión de estas elecciones (n° 78/2007, 16 mayo 2007).

Un segundo recurso afecta al artículo L4131-5 del mismo Código. Este precepto prevé la finalización del mandato de consejero municipal que, durante la campaña, ha sobrepasado los gastos autorizados. Según la Corte, el hecho de que esta misma sanción no afecte a los parlamentarios federales que hubieran cometido la misma falta no puede considerarse como discriminatorio. No es más que la «aplicación de normas de legisladores diferentes a personas que ejercen funciones diferentes» (n° 127/2007, 4 octubre 2007).

Un tercer recurso se dirige a las disposiciones del decreto de 1 de junio de 2006 que introduce, en el Código, disposiciones particulares de ineligibilidad. No se puede presentar, durante dieciocho años, a las elecciones municipales, la persona que ha sido condenada por las infracciones previstas por la Ley de 30 de julio de 1981 tendiente a reprimir ciertos actos inspirados por el racismo y la xenofobia. Esta causa de ineligibilidad no se prevé para los candidatos a las elecciones regionales. La Corte no aprecia discriminación (n° 151/2007, 12 diciembre 2007).

I) En la Región de Bruselas, la Corte constitucional es invitada a una cuestión prejudicial interpuesta por el Consejo de Estado. Este último, se pregunta, en efecto, si las disposiciones del Código electoral municipal que organizan un procedimiento particular en relación con el escrutinio municipal no desconocen las reglas de igualdad y de no discriminación.

La Corte estima que no conviene confundir el contencioso de la elección y el de los gastos electorales. Si los plazos prescritos son diferentes, es por la preocupación de permitir una «instalación... rápida del consejo municipal». La preocupación ha sido, en efecto, expresada por el legislador para asegurar la continuidad de las funciones municipales, de no retardar inútilmente «la instalación y la entrada en funciones del consejo municipal», así como preservar «la seguridad jurídica de la elección del conjunto de los candidatos».

No ha lugar a comparar el régimen del contencioso que se aplica a los mandatarios municipales y el que prevalece para los parlamentarios federales (n° 111/2007, 26 julio 2007).

J) En la Región flamenca, los recursos interpuestos por el partido Groen! se

dirigen al recorte que se ha realizado entre los distritos administrativos y los distritos electorales en las cinco provincias flamencas (n° 149/2007, 5 diciembre 2007). Esto genera «grandes diferencias en lo relativo a la barrera electoral natural». Ciertamente, cada uno sabe que un sistema así no permite descartar el fenómeno de los «votos perdidos». Así, podrían generarse distorsiones con relación a un sistema razonable de representación proporcional.

La Corte acepta estas críticas. En efecto, resalta que «la extensión de una circunscripción electoral puede influenciar de manera desfavorable el peso del voto de un elector; la candidatura de un candidato y, más generalmente, de un partido político de obtener representantes en un órgano representativo». En particular, «las posibilidades de ser elegido puede depender en gran medida de la circunscripción electoral donde se ha presentado la candidatura».

«Por razones de estabilidad política y seguridad jurídica», la Corte constitucional mantiene, sin embargo, los efectos de la norma anulada. Claramente, los resultados de las elecciones provinciales de 2006 no se han impugnado.

El modo de devolución de los escaños a los diferentes candidatos de una lista, tal y como está organizado por el Decreto de 12 de febrero de 2006, es resuelto del mismo modo. El número personal de los votos obtenidos por los candidatos recibe, en efecto, un alcance diferente según sean candidatos efectivos o suplentes (n° 53/2007 du 28 mars 2007).

El modo de devolución de los escaños no es el mismo para las elecciones municipales que están organizadas bajo el sistema Imperiali y para las provinciales que funcionan con el sistema D'Hont. La Corte constitucional no examina, sin embargo, si existe discriminación porque éste no es el objeto de los artículos 3, 4 y 5 del decreto de 7 de julio de 2006 (n° 138/2007, 14 noviembre 2007).

K) La sentencia n° 48/2007 de 21 marzo 2007 recuerda que las competencias atribuidas a las comunidades y regiones lo son de manera exclusiva. Esto significa que las autoridades federales no podrían intervenir, salvo disposición en contrario, en el dominio de las competencias atribuidas. Esto significa también que las diversas autoridades federadas no podrían legislar en las áreas de competencia reconocidas a las autoridades de la misma naturaleza. En cuanto al legislador federal, conserva, en todo caso, el ejercicio de competencias residuales.

En ciertas materias, como en la de la investigación científica, ni la Constitución, ni la Ley especial de reformas institucionales no son, sin embargo, obstáculo al «sistema de ejercicio paralelo de competencias exclusivas», entendiéndose que «cada legislador (es) competente para reglamentar la investigación científica en las materias que son de su competencia». La ley federal de 27 de diciembre de 2005, relativa a las experimentaciones sobre la persona humana, no se expone, pues, a crítica.

L) En el contencioso de la suspensión después de la anulación, las sentencias n° 17/2007 y 146/2007 entran en el examen de una cuestión particularmente delicada del contencioso comunitario. Conciérne a los conocimientos lingüísticos que deben probar los agentes de los servicios de policía federal y de policía local en cumplimiento de sus funciones en la región bilingüe de Bruselas-Capital.

Los artículos 73 y 74 de la Ley de 20 de julio de 2006 modifican las leyes coordinadas sobre el empleo de las lenguas en materia administrativa. Prevén, en efecto, que estos agentes conservarán «su empleo incluso si no pueden demostrar el conocimiento de la otra lengua».

A ojos de la Corte, estas disposiciones se dictan «por la preocupación del legislador especial de realizar un equilibrio entre los intereses de las diferentes comunidades y regiones en el seno del Estado belga». No se podría, sin embargo, inferir de esta preocupación, que el legislador ordinario está autorizado a desconocer las disposiciones que establecen las leyes coordinadas sobre el empleo de las lenguas en materia administrativa.

En la sentencia n° 42/2004, la Corte habría aceptado el establecimiento un régimen transitorio. No obstante, precisó, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 10 de la Constitución, que «la medida (derogatoria) sería desproporcionada si no hubiera vencido el 1 de abril de 2006, es decir, cinco años después de su entrada en vigor ». A pesar de esta advertencia clara, nuevas disposiciones derogatorias han sido incluidas en la Ley federal de 2006. Estas disposiciones se exponían manifiestamente a crítica. Fueron anuladas por la Corte.

No hace falta decir que la situación creada no suscitará dificultades prácticas en la gestión de los servicios encargados de asegurar el mantenimiento del orden y la seguridad pública en la capital del Reino. La capacidad operacional de los cuerpos de policía podría verse afectada. Para aportar una solución, así como acomodarse a esta situación, la Corte no da a su decisión efectos retroactivos, pero mantiene los efectos de las disposiciones anuladas hasta la fecha de publicación de la sentencia en el *Moniteur belge*. El problema, en consecuencia, no se ha solucionado todavía.

Bibliografía

Obras generales, *La mise en oeuvre de la décentralisation: étude comparée. France, Belgique, Canada* (dir. G. GUIHEUX), Bruxelles-Paris, Bruylant-LGDJ, 2006, 387p.; F. DELPÉRÉE, *La Belgique, un projet d'avenir?*, Bruxelles, Luc Pire, 2007, 120 p.; C. DE VISSCHER, «Fédéralisme et réformes administratives en Belgique: quelles différences de trajectoires entre la Flandre et la Wallonie», *En l'honneur de Francis Delpérée. Itinéraires d'un constitutionnaliste*, Bruxelles-Paris, Bruylant-LGDJ, 2007, p. 383; M. NIHOUL, «La protection juridique de l'autonomie locale par la Cour constitutionnelle de Belgique», *Itinéraires...* (cité), p. 1099; J.-M. PONTIER, «Autonomie locale, libre administration, décentralisation», *Itinéraires...* (cité), p. 1221; A. ROUX, «Constitution, décentralisation et libre administration des collectivités territoriales», *Itinéraires...* (cité), p. 1379.

Consideraciones preliminares

El ordenamiento jurídico en Italia ha hecho frente a una continua sucesión de dilemas en los últimos años, tras la aprobación de la Ley constitucional 3/2001, de reforma del ordenamiento regional y de las entidades locales territoriales. Entre estos dilemas destacan los siguientes: desarrollar la Constitución, o bien proceder a una nueva reforma constitucional; optar por un proceso institucional caracterizado por la adopción de acuerdos interinstitucionales, o continuar con una lógica garantista y atribuir la solución de conflictos competenciales al juez constitucional; en fin, proseguir con la evolución de un sistema de pluralismo regional, o bien escoger la vía de una descentralización dirigida desde el centro, por la leyes del Parlamento estatal, y por el sistema político nacional.

Transcurridos seis años desde la entrada en vigor de la reforma constitucional del regionalismo, se ha dejado atrás el intento de realizar una nueva revisión constitucional, frustrada tras el voto negativo de la mayoría del cuerpo electoral, que fue llamado a pronunciarse en referéndum. Actualmente, la situación se caracteriza por estar estancada, y no permite por el momento adivinar qué ruta ha emprendido el regionalismo en Italia.

Esta incertidumbre se acrecienta, entre otros motivos, por el retraso en la aprobación de numerosas leyes que tenían que desarrollar el texto constitucional, reformado el año 2001. A título de ejemplo, permanece aún sin resolverse de qué modo deberá aplicarse el principio del federalismo fiscal, codificado en el artículo 119 de la Constitución; no se ha definido el conjunto de normas legales estatales que debían actuar como límite en el ámbito de las materias sobre las que las regiones ostentan una competencia concurrente; no se ha procedido a adaptar el Texto refundido relativo al ordenamiento de los municipios y de las provincias a las modificaciones introducidas por la Ley constitucional 3/2001; tampoco se ha desarrollado la figura de las áreas metropolitanas, que el artículo 114 de la Constitución había previsto como una entidad de creación necesaria; también faltan por concretar las competencias fundamentales que corresponderán a los municipios y a las provincias; y, finalmente, no se ha llevado a cabo la incorporación de representantes de las regiones y del sistema de las autonomías en el seno de la Comisión bicameral para las cuestiones regionales.

Asimismo, sorprende que no se haya procedido a aplicar el nuevo sistema de

* Traducción realizada por Josep Molleví, profesor asociado del Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona.

distribución de las competencias administrativas, reconocido en el artículo 118 de la Constitución, y que se funda en el criterio de subsidiariedad y en el papel central que corresponde a las administraciones locales. Por el contrario, hay un bloque sustancial en el proceso de transferencia de las competencias administrativas, incluidas las ya previstas en el Decreto legislativo 112/1998. Ello se explica tanto por la complejidad de los mecanismos previstos por la ley para llevar a cabo la descentralización competencial, como por los problemas existentes en el campo de las finanzas públicas, que comportan que sea improbable un aumento de los recursos económicos dirigidos a los municipios y a las provincias.

Por su parte, la misma Corte Constitucional parece que se mueve con un particular cuidado y, frente a las incertidumbres del texto constitucional, evita la opción de imponer un «modelo» de regionalismo propio. El juez constitucional parece más preocupado por asegurar que el funcionamiento del sistema constitucional sea razonable, que por reexaminar, bajo el prisma de la nueva normativa constitucional, sus propios razonamientos jurisprudenciales consolidados. Claro que este comportamiento cauteloso es comprensible, si se tiene en cuenta que el juez de la constitucionalidad de las leyes tiene que navegar entre dos extremos: entre el riesgo de favorecer el continuismo respecto al pasado, a través de una interpretación restrictiva de las disposiciones constitucionales, y el peligro de que sea él mismo quien aplique directamente las normas recogidas en el Título V de la Constitución, lo que podría significar, seguramente, una revolución en el actual contexto institucional.

No obstante, algunos de los sucesos institucionales que han tenido lugar a lo largo de 2007 presentan un cierto interés, incluso para el observador extranjero, en la medida que permiten plantear la presencia de ciertas tendencias, que no habían sido previstas del todo por las recientes reformas constitucionales. Es interesante hacer notar que tales sucesos tienen como protagonistas a regiones de régimen especial y regiones de régimen general que se han caracterizado por optar por un modelo institucional diferente al perseguido en el ámbito nacional.

Como veremos a continuación, se trata de la posibilidad de modificar los límites territoriales de las regiones de régimen especial, de los nuevos tipos de referéndum popular, y de la opción por superar el carácter homogéneo y tendencialmente uniforme del regionalismo de régimen general.

La modificación del territorio de las regiones de régimen especial a través de la adhesión de nuevos municipios

El territorio constituye un elemento importante para definir la autonomía regional. En primer lugar supone un elemento necesario, desde el momento que las regiones se encuentran entre las entidades territoriales. En segundo lugar, define el ámbito espacial dentro del cual la región puede ejercer legítimamente sus propias competencias normativas y administrativas. En tercer lugar, circunscribe y concreta los intereses expresados por la comunidad que la región debe representar desde una perspectiva institucional y funcional. Pero especialmente, el territorio, tal como evidencia la experiencia en España, representa un carácter esencial de la autonomía, en la medida que es la comunidad y la porción de pueblo que

está representada: en efecto, las regiones son entidades representativas de las comunidades locales, creadas para cuidar sus intereses generales; la autonomía constitucional reconocida es la autonomía de la comunidad territorial de referencia, antes incluso que de la entidad jurídica.

Por estas razones se concluye que la definición de los límites territoriales de una entidad comunitaria posea una relevancia especial, tanto desde el punto de vista institucional, como simbólico, puesto que la autonomía no se reduce sólo a un complejo de poderes de gestión y organización, sino que también es reconducible a factores culturales e identitarios.

A efectos de precisar el significado del territorio de las regiones, se hace necesario distinguir entre las regiones de régimen general, y las de régimen especial.

En cuanto a las regiones de régimen general, la determinación del territorio se realizó sobre la base del principio dispositivo, si bien se hacía referencia a los datos estadísticos utilizados usualmente para el censo. Con todo, el artículo 132 de la Constitución ha consentido a las comunidades territoriales que puedan ejercer un cierto poder dispositivo para modificar los límites territoriales de la región. En este sentido, la Constitución prevé tres posibilidades: a) la fusión entre dos o más regiones existentes; b) la creación de una región nueva por segregación de otra; c) la segregación de algunos territorios respecto a una región, para entrar a formar parte de otra región distinta.

En cambio, en el caso de las cinco regiones de régimen especial, la determinación del territorio ha venido vinculada a la propia institución, y se ha constitucionalizado en los Estatutos, que como se sabe son leyes constitucionales. En este tipo de regiones no se han previsto supuestos de alteración de los límites territoriales. Por otra parte, la inclusión de los municipios y de las provincias en una región de régimen especial ha venido predeterminada por el dato geográfico, como ocurre en el caso de las dos islas, Sicilia y Cerdeña; o bien, se ha producido a partir del factor identitario y lingüístico, o por cuestiones políticas, tal como ocurre en las tres regiones limítrofes, Valle de Aosta, Trentino Alto-Adigio y Friul Venecia Julia. Estas tres regiones se formaron como consecuencia de acuerdos internacionales celebrados al final de la segunda guerra mundial.

Por ejemplo, el artículo 1 del Estatuto de Valle de Aosta dispone que el territorio de la región comprende las circunscripciones de los municipios que pertenecían a la misma en la fecha de entrada en vigor de la presente ley constitucional. El artículo 2 del Estatuto de Friul Venecia Julia establece que «la región comprende los territorios de las actuales provincias de Gorizia y de Udine, y de los municipios de *Trieste, Duino-Aurisina, Monrupino, Muggia, San Dorligo della Valle y Sgonico*». Por su parte, el artículo 3 del Estatuto de Trentino Alto-Adigio afirma que la región comprende las provincias de Trento y de Bolzano, mientras que algunos municipios vienen agregados a la provincia de Bolzano.

De la lectura de estas disposiciones constitucionales emerge, por un lado, la intención de constitucionalizar el territorio de las regiones de régimen especial, «petrificándolo» dentro de los confines fijados en sede estatutaria; por otro lado, se admite la posibilidad de que la población de las regiones de régimen general puedan crear nuevas regiones, o bien segregarse de una región para agregarse a otra.

Este régimen jurídico, relativo a la determinación del territorio de las regiones, permite concluir que los constituyentes no tuvieron en consideración la posibilidad de que algunos municipios pudieran segregarse de las originarias regiones de régimen general, para solicitar su agregación a una región de régimen especial. Sin embargo, este supuesto se ha empezado a plantear en el regionalismo italiano, alimentado por la crisis de las finanzas públicas. Efectivamente, en el momento de redactar este informe, más de veinte municipios han iniciado el procedimiento para agregarse a una región de régimen especial (Valle de Aosta, Trentino Alto-Adigio y Friul Venecia Julia), con el objetivo explícito de beneficiarse de los mayores recursos económicos atribuidos a tales regiones.

El análisis de este fenómeno, desde la perspectiva del derecho constitucional, plantea diversas cuestiones, tanto de índole procedimental, como de índole material.

Desde la vertiente procedimental, la cuestión se complica por la circunstancia de que las dos fases que constituyen el proceso, es decir, la segregación de una región y la agregación a otra distinta, se encuentran reguladas por textos distintos: el artículo 132 de la Constitución para la primera fase, y la ley constitucional de reforma del Estatuto de régimen especial para la segunda fase.

Efectivamente, el procedimiento establecido en el artículo 132 de la Constitución, que regula la segregación de una región de régimen general, para agregarse a otra región de régimen general, no puede aplicarse íntegramente, sino sólo en relación a la fase inicial del proceso, referente a la iniciativa, esto es, a la decisión inicial de algunos municipios consistente en segregarse de la propia región. A estos efectos, la propuesta ha de ser aprobada mediante referéndum con un número de votos que no puede ser inferior a la mayoría de los electores inscritos en las listas electorales de los municipios interesados.

La fase de agregación, en cambio, no puede seguir el procedimiento regulado en el artículo 132 de la Constitución, en la medida que hace referencia únicamente a las regiones de régimen general. En cualquier caso, cabe recordar que esta segunda fase consiste en la presentación por parte del Gobierno de un proyecto de ley que, una vez se ha dado audiencia al Consejo regional, debe ser aprobado por el Parlamento.

La cuestión del territorio de las regiones de régimen especial, en efecto, se encuentra reservada a los Estatutos, y no existe ninguna disposición específica que regule tal supuesto, por lo que sería necesario introducir una revisión constitucional de las disposiciones que, como hemos visto más arriba, establecen el territorio de las regiones de régimen especial.

Por lo tanto, la solución correcta pasa por realizar una subdivisión del proceso en dos «subprocedimientos»: en primer lugar, el procedimiento interno, relativo a las regiones de régimen general, que requiere concluir con éxito positivo el referéndum entre la población interesada; en segundo lugar, el procedimiento relativo a las regiones de régimen especial, que se desarrollaría según las disposiciones estatutarias y necesita, en consecuencia, de una ley de revisión constitucional.

La necesidad de un procedimiento «mixto» encuentra su fundamento, por otra parte, en un pronunciamiento de la Corte Constitucional, y en la *praxis* seguida por el Gobierno.

La Corte Constitucional, en la sentencia 66/2007, ha debido resolver un conflicto de competencias planteado por la región Valle de Aosta frente al Estado, en relación a tres actos preparatorios del ejercicio del referéndum para la segregación de un municipio de la región Piamonte y la subsiguiente agregación del mismo a la citada región de régimen especial. La región recurrente había cuestionado la aplicabilidad del artículo 132 de la Constitución, en la medida que la aprobación, mediante referéndum, de la solicitud de segregación de la región Piamonte habría podido influir en la delimitación territorial del Valle de Aosta.

El juez constitucional, rechazando el recurso, precisa que el procedimiento del artículo 132 de la Constitución se refiere a todas las regiones de régimen general, e intenta involucrar a los órganos y a las entidades interesadas en los procedimientos para efectuar las modificaciones necesarias de los territorios de las regiones de régimen general. Por otra parte, la Corte Constitucional señala que «evidentemente no hay ningún procedimiento normativo interno, propio de un único ordenamiento regional, que pueda producir efectos sobre dos entidades regionales distintas, como se pone de manifiesto en el caso que ha originado el presente juicio, en el que el procedimiento de segregación y sucesiva agregación afecta a dos regiones». De este modo, el juez constitucional da a entender que la decisión de agregar algunos municipios a una región de régimen especial debe seguir el procedimiento previsto en el Estatuto de ésta última.

Esta conclusión es la que finalmente parece que ha adoptado el Gobierno, que en el ámbito del procedimiento en curso para la agregación de algunos municipios a una región de régimen especial ha optado por la vía de la ley constitucional de revisión de los Estatutos.

Más complejos aparecen los aspectos materiales de la cuestión, y que hasta el momento no han sido afrontados ni por el Parlamento ni por la Corte Constitucional. En síntesis se trata de plantear si el territorio de las regiones de régimen especial puede ser alterado, o bien permanece cristalizado dentro de los límites originarios.

Por ejemplo, la región Valle de Aosta, al motivar el conflicto de competencias, que fue resuelto por la sentencia constitucional núm. 66/2007, había afirmado que su territorio habría sido constitucionalizado de modo sustancial por el artículo 1, apartado 2, del Estatuto, y que haría referencia a las circunscripciones municipales que formaban parte de tal territorio en la fecha de 11 de marzo de 1948, o bien a los municipios especificados en la tabla anexa al Decreto legislativo núm. 545, de 7 de septiembre de 1945 (Ordenamiento administrativo del Valle de Aosta). Según la región recurrente, de esta circunstancia derivaría la necesidad de salvaguardar el equilibrio lingüístico y cultural de la comunidad, puesto que como garantía de este equilibrio se había reconocido a la región unas formas y condiciones particulares de autonomía.

Lo que parece indudable es que los constituyentes quisieron reconocer condiciones particulares de autonomía a partes bien específicas del territorio italiano, individualizadas sobre la base de necesidades de orden histórico, tanto internas, como internacionales, y a partir del reconocimiento de identidades culturales específicas. Es un ejemplo de ello la codificación de la especificidad del Trentino Alto-Adigio en su Estatuto, donde se perseguía el reconocimiento de diferencias identitarias,

y se quería asegurar éstas a través de la autonomía particular de la provincia dentro de la autonomía general de la región. Así se desprende del discurso de De Gasperi en la Asamblea constituyente, quien destacó la posibilidad que el momento histórico ofrecía de conseguir un objetivo de «convivencia administrativa, mediante la creación de garantías para las minorías, la alemana dentro de la región, y la italiana dentro de la provincia de Bolzano».

En el caso del Valle de Aosta, la atribución de un régimen especial obedeció a un objetivo asumido en aquel territorio por los Comités de liberación nacional del Valle de Aosta, del Piamonte y de la Alta Italia, quienes encontraron en esta solución un punto intermedio entre algunas posiciones locales favorables a la anexión a Francia, y otras orientaciones políticas menos favorables a las autonomías. Menos clara aparecen, por el contrario, las motivaciones que condujeron a la autonomía especial de la región Friul Venecia Julia, si bien puede afirmarse de manera segura que fue relevante la exigencia de tutela para las minorías lingüísticas, o el reconocimiento de la especificidad de algunos territorios, como el estatus de la ciudad de *Trieste*, o la diversidad entre los distintos territorios de la región.

Desde nuestro punto de vista, no parece que sea posible afrontar la problemática mediante el olvido del elemento histórico y político que ha justificado la elección de crear dos tipos de ordenamiento regional, el general y el especial. Por otra parte, no puede olvidarse la naturaleza claramente instrumental de la solicitud de los municipios por incorporarse a las regiones de régimen especial, y que se basa no en razones culturales e identitarias, sino en la intención de adquirir mayores beneficios económicos con respecto a los que obtendrían si se mantuvieran en el seno de una región de régimen general. Cabe tener en cuenta que, si se admite la alteración de los límites territoriales de una región con un régimen especial, la eventual agregación debe realizarse con respeto a los mismos criterios históricos, lingüísticos y culturales que condujeron a reconocer un especial estatus de autonomía a ciertas zonas territoriales de Italia.

Algunas tendencias favorables para superar el regionalismo homogéneo

El desarrollo del regionalismo italiano, en sus diversas etapas, se ha caracterizado porque ha tendido a reducir la importancia del principio dispositivo a favor de un regionalismo homogéneo y uniforme. A la consecución de este objetivo han concurrido tanto el legislador nacional, como la Corte Constitucional, que han coincidido en negar a las regiones su capacidad para diferenciarse a partir de sus respectivas competencias y de los principios de autoorganización y de funcionamiento.

Por otra parte, no podemos ignorar la función homogeneizante desarrollada en el sistema italiano por los partidos políticos, que han apostado por descentralizar la administración, y centralizar la política. Las regiones, en efecto, han actuado en una realidad que se ha caracterizado por la presencia de fuertes partidos de masa, nacionales y centralizados, y han acabado por aceptar la lógica impuesta por tales partidos. La ausencia de partidos regionales efectivos ha comportado que fuera menos incisiva la actitud reivindicativa y de concertación de las regiones. En cambio, la fuerza de los partidos políticos nacionales ha acaba-

do por reproducir los problemas estatales en el ámbito regional y local; de igual modo, los partidos nacionales han usado el nivel infraestatal como terreno para experimentar o anticipar las soluciones institucionales que se pretendían adoptar en el ámbito estatal.

En este contexto favorable a un regionalismo homogéneo, la Ley constitucional 3/2001 ha introducido una novedad, con la reforma del artículo 116 de la Constitución, en la medida que dicha reforma ofrece a cada una de las regiones de régimen general la posibilidad de incrementar su nivel competencial y, a la vez, les permite diferenciarse de otras regiones.

Efectivamente, el artículo 116.3 de la Constitución faculta a las regiones de régimen general para que puedan ejercer mayores competencias normativas y administrativas, respecto a las que inicialmente se habían reconocido a tales regiones de régimen general, y todo ello a partir de un procedimiento regulado directamente por la Constitución. Esta nueva regulación es interesante, puesto que prefigura la existencia de relaciones interinstitucionales, mediante pactos, y relativas a cuestiones sectoriales, lo que es completamente distinto al régimen de relaciones jurídicas entre las regiones de régimen general y el Estado que existía antes de la reforma de 2001, y que se caracterizaba por la presencia de criterios de multilateralidad y paridad entre las regiones. Por otra parte, la reforma de 2001 admite que haya diferencias en relación con las competencias ejercitables.

En consecuencia, el sistema regional en Italia podría basarse en el futuro en dos tipos de regiones: habría un primer grupo institucional de tipo estático, constituido por las regiones de régimen especial recogidas en el artículo 116.1 de la Constitución, y por las regiones de régimen general, que no hubieran considerado conveniente ejercer el procedimiento para diferenciarse de las otras, en cuanto al ámbito competencial a ejercer; y habría un segundo grupo institucional de carácter dinámico, representado por las regiones que, con distintos grados de diferenciación, lograrían adquirir formas y condiciones particulares de autonomía.

Cabe advertir que el procedimiento especial previsto en el artículo 116.3 de la Constitución ha permanecido «congelado» por varios años, ya que se había previsto la derogación del citado apartado en el proyecto de reforma constitucional aprobado a finales del año 2005, y que no entró en vigor por la voluntad contraria puesta de manifiesto por el electorado en el referéndum convocado con base en el artículo 138 de la Constitución. Por el contrario, a lo largo del año 2007 se ha reanudado esta interesante problemática, debido a la iniciativa de tres regiones del norte de Italia: Piamonte, Lombardía y Véneto.

Las solicitudes formuladas por estas tres regiones se han diferenciado, bien por el alcance que se ha logrado en la elaboración de sus respectivas propuestas, o bien por la naturaleza de las competencias reivindicadas.

En cuanto al primer aspecto, al que acabamos de hacer mención, cabe tener presente el caso del Piamonte, que por el momento se ha limitado a manifestar su intención de utilizar el procedimiento previsto en el artículo 116.3 de la Constitución, aunque no ha llegado a formalizar la solicitud. Lombardía, por su parte, y tras la deliberación del Consejo regional, ha concretado los ámbitos materiales que se discutirían con el Gobierno. En cuanto al Consejo regional del Véneto, y

tras el acuerdo de 18 de diciembre de 2007, ha otorgado al presidente de la Junta el mandato para negociar con el Gobierno, de conformidad con el principio de colaboración leal, el conjunto de competencias que se atribuirían a la región.

Las propuestas de las tres regiones se diferencian también por el tipo de competencias reclamadas. Piamonte ha tomado en consideración un número restringido de materias, tales como bienes culturales, infraestructuras y autonomía universitaria e investigación científica. Más amplios son los ámbitos materiales reivindicados por las regiones de Lombardía y del Véneto, que coinciden en distintos aspectos.

En particular, la región del Véneto reclama asumir más competencias en las siguientes materias: educación universitaria y no universitaria (en lo que se refiere a la elaboración de los programas, becas de estudio, y reconocimiento de los créditos formativos); sanidad (con particular referencia a la disciplina de la organización de los servicios, y a la programación y gestión de los recursos); y bienes culturales (y en especial en lo referido a bienes museísticos, reconocimiento de los aspectos profesionales en el ámbito bibliotecario y de archivos, y la competencia plena en la tutela y promoción del patrimonio histórico de la primera guerra mundial).

También se han reclamado nuevas competencias en los siguientes ámbitos materiales: relaciones exteriores de las regiones; juzgados de paz (en lo relativo a la selección de los jueces, la organización del personal, y la programación y organización de las plantillas); medio ambiente (con referencia a las instalaciones de materiales peligrosos, evaluación del impacto ambiental, y promoción de las políticas de desarrollo sostenible); infraestructuras (en lo que se refiere a la participación de las regiones en la gestión de algunas de estas infraestructuras, tales como los puertos y aeropuertos nacionales); y la seguridad en el trabajo. Asimismo, es interesante la reclamación de atribuir competencias de dirección al presidente de la Junta en materia de protección civil, para el caso de catástrofes cuando no superen la capacidad operativa de las regiones y de las entidades locales.

La regulación del referéndum regional y su aplicación en la región del Valle de Aosta

La Constitución de Italia asumió una regulación restringida en cuanto al instituto jurídico del referéndum, y previó sólo tres tipos: el referéndum abrogativo del artículo 75 de la Constitución; el de las leyes de revisión constitucional (artículo 138 de la Constitución), y el de la alteración del territorio de las regiones (artículo 132).

Más amplia aparece, en cambio, la gama de posibilidades ofrecidas a la participación popular por los ordenamientos regionales y locales. En concreto, los Estatutos regionales han previsto diversas formas de participación, al margen del referéndum para la aprobación de las leyes estatutarias directamente regulado por la Constitución. Estas otras formas de participación son el referéndum abrogativo, el consultivo (sobre propuestas concretas de interés particular para la población), y el aprobativo (donde una mayoría cualificada del Consejo regional decide que los proyectos de leyes regionales, antes de su publicación, sean sometidos a referéndum).

A todo ello se añade que, recientemente, algunas regiones de régimen especial han introducido el referéndum propositivo, que se dirige a favorecer la participación directa de los ciudadanos en la elaboración de las leyes, y que da más relieve a la figura jurídica de las leyes aprobadas por iniciativa popular. Se trata de una innovación interesante, en la medida que refuerza un instrumento para la participación en los procedimientos de elaboración de las leyes, el de la iniciativa popular, que la experiencia ha demostrado que no era del todo satisfactorio, puesto que el legislador no estaba obligado a transformar la iniciativa en una ley.

Para empezar, la Ley 11/2005 de la provincia de Bolzano, en materia de iniciativa popular y referéndum, ha regulado en el artículo 15 el referéndum propositivo. Éste puede ser promovido por parte de 13.000 electores inscritos en las listas electorales de un municipio de dicha provincia, y que tengan reconocido el derecho al voto en las elecciones del Consejo provincial. La solicitud de referéndum debe venir acompañada por el proyecto de ley, sobre el que se reclama el voto de los ciudadanos, dividido por artículos y redactado en lengua italiana y alemana. Además, en los casos en que se prevean nuevos gastos a cargo del presupuesto provincial, o un incremento de éstos, deberá adjuntarse una memoria económica, en la que se ilustrará los gastos previstos y el modo de obtener los ingresos necesarios para hacer frente a tales gastos.

Este tipo de referéndum no se admite para las leyes tributarias y de presupuesto, ni para la regulación de los salarios correspondientes al personal y a los miembros de los órganos de la provincia, y tampoco se admite para las disposiciones que afecten a cuestiones referentes a los derechos y a la tutela de los grupos lingüísticos.

Cuando el resultado del referéndum sea favorable a la aprobación de la ley, el presidente de la provincia la promulgará. En caso contrario, se establece un plazo de cinco años durante el cual no se podrá reiterar la misma solicitud de referéndum.

Por su parte, la región del Valle de Aosta, mediante la Ley 5/2006, ha introducido el instituto del referéndum propositivo, si bien con una regulación en gran medida diferente a la prevista en la provincia de Bolzano. En efecto, en esta región la solicitud de referéndum puede ser presentada cuando el Consejo regional, en el momento de aprobar una proposición de ley, de iniciativa popular, lo haga de tal modo que modifique los elementos esenciales de la citada proposición de ley. En cualquier caso, para que el referéndum tenga éxito se fija un elevado quórum de participación, que es del 45% de los electores inscritos en las listas electorales para la elección de los órganos regionales.

Más recientemente, la Ley estatutaria de la región de Cerdeña, que fue aprobada el 7 de marzo de 2007, ha previsto en su artículo 4 que 15.000 electores puedan presentar ante el Consejo regional una proposición de ley, la cual se someterá a referéndum popular si el Consejo regional no se pronuncia definitivamente sobre ella dentro de los siguientes seis meses.

La experiencia de la región del Valle de Aosta es en particular interesante, ya que este tipo de referéndum fue efectivamente ejercitado a lo largo del año 2007, y además en relación a una temática de notable relevancia, como es la determinación de la forma de gobierno y del sistema electoral para elegir a los miembros de los órganos representativos de la región.

La Ley constitucional 2/2001 había atribuido a la competencia legislativa de las regiones de régimen especial (esto es, las llamadas leyes estatutarias) el régimen de la forma de gobierno regional. En todo caso, hasta 2007 no se había planteado un nuevo régimen sobre esta cuestión, por lo que se mantenía una regulación de tipo parlamentario clásico, caracterizada por la elección directa del Consejo del Valle, mediante criterios de representación proporcional (y un porcentaje del 5%), y por la elección del presidente y de la Junta por parte del Consejo.

Con la finalidad de modernizar los caracteres de la forma de gobierno, se habían presentado ante el Consejo tres proposiciones de ley de iniciativa popular, que modificaban el sistema electoral, sustituyendo la representación proporcional por la mayoritaria, y que obligaba a las listas a declarar previamente las alianzas políticas. Asimismo, proponían una forma de gobierno asimilable a la existente en Suiza, basada en que el electorado elegía directamente a la Junta, y que establecía la incompatibilidad entre los cargos de consejero y de asesor.

La asamblea regional del Valle de Aosta procedió a cursar estas proposiciones de ley, aunque aprobó finalmente una normativa que se alejaba sustancialmente del contenido de las proposiciones de ley de iniciativa popular, y que no cumplía con los principios caracterizadores de tales propuestas legislativas. Así es, la Ley 20/2007 de la región del Valle de Aosta reiteraba, entre otros aspectos, la competencia del Consejo para elegir tanto al presidente como a la Junta; introducía el instituto de la moción de censura constructiva respecto al presidente, y preveía la posibilidad de interponer una moción de censura respecto a cada uno de los asesores.

Era evidente que la nueva ley no introducía una innovación cualitativa en el régimen de la forma de gobierno y, por lo tanto, se alejaba de las soluciones planteadas por la iniciativa legislativa popular. En consecuencia, se cumplían los condicionantes jurídicos previstos en la Ley 5/2006 para reclamar la convocatoria de un referéndum propositivo, puesto que la proposición de ley de iniciativa popular había sido modificada en sus elementos esenciales.

En fecha 6 de julio de 2007, la Comisión para los procedimientos refrendarios confirmó la admisibilidad de esta solicitud, y el referéndum tuvo lugar el 18 de noviembre de 2007, si bien no se consiguió el quórum de participación previsto para darle su validez, especialmente porque los partidos que componían la mayoría de gobierno hicieron campaña a favor de la abstención.

La laboriosa reforma estatutaria de la región de Cerdeña

El procedimiento para la revisión del Estatuto de Cerdeña y para la aprobación de la correspondiente ley estatutaria ha resultado, cuanto menos, complejo y accidentado, tanto por la profunda división existente entre las fuerzas políticas de la isla, como por la presencia de un contencioso con el Estado, que la Corte Constitucional ha tenido que dirimir.

En la base del conflicto con el Estado, y de la división entre las fuerzas políticas se encuentra la decisión de las autoridades regionales de asignar la elaboración del nuevo Estatuto, no al Consejo regional, sino a un órgano creado al efecto, dotado de poderes en cierto sentido constituyentes. De hecho, la región en

primera instancia había planteado la creación de una asamblea constituyente sarda, mediante la aprobación de una ley constitucional. Posteriormente, al encajar tal planteamiento, instituyó con la Ley regional 7/2007 una «Consulta para el nuevo Estatuto de autonomía y soberanía del pueblo de Cerdeña».

Los problemas no aparecieron con la creación del órgano, sino más bien con las competencias que le fueron asignadas, en la medida que la ley regional había concretado que su actividad consistiría en definir, entre otros, «los principios y caracteres de la identidad regional», «las razones que fundamentaban la autonomía y la soberanía», «las formas idóneas para promover los derechos de los ciudadanos de Cerdeña y que estuvieran conectados con la especificidad de la isla», y «cualquier otra cuestión considerada relevante para definir la autonomía y los elementos de la soberanía regional».

La evocación del concepto de soberanía, más que el de autonomía, indujo al Gobierno estatal a impugnar esta ley ante la Corte Constitucional, que resolvió la cuestión de legitimidad constitucional en la sentencia 365/2007, la cual estimó el recurso.

En esencia, compartimos el pronunciamiento del juez constitucional, puesto que es evidente tanto la diferencia cualitativa entre soberanía y autonomía, como el dato que la atribución de la soberanía está reservada exclusivamente al Estado, y no compete al resto de niveles institucionales. Por otra parte, y sobre este aspecto, cabe recordar la toma de posición del Tribunal Constitucional español que, en una de sus primeras sentencias, afirmó que «en efecto, autonomía no es soberanía –y aún este poder tiene sus límites– y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que precisamente dentro de éste es donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el art. 2 C.E.» (STC 4/1981).

En primer lugar, la Corte Constitucional motiva la inconstitucionalidad de la ley regional por la evocación que realiza de la noción de soberanía, ya que tal expresión hace referencia a la «naturaleza originaria de algunos ordenamientos implicados en los procesos de federalización, o bien a la formación de los llamados Estados compuestos». En consecuencia, la ley regional se expresa en términos claramente federalistas, más que de autonomía regional. En otras palabras, el juez de la constitucionalidad de las leyes entrevé en las disposiciones regionales el intento para diseñar un Estatuto profundamente distinto del actual, «que se caracterizaría por la presencia de conceptos que son más idóneos para identificar modelos estatales de tipo federal, y que normalmente constituyen frutos derivados de procesos históricos, en los que las entidades territoriales, que componen el Estado federal, mantienen formas y conceptos que remiten a su condición preexistente de soberanía». De ello se desprende el temor del juez constitucional ante la posibilidad de que la revisión del Estatuto modificara las relaciones entre el Estado y la región de Cerdeña, excediendo los límites fijados por el ordenamiento constitucional.

En segundo lugar, la Corte Constitucional destaca el contraste entre los preceptos de la ley regional cuestionada, y el tenor literal de las disposiciones constitucionales. Éstas, a propósito del estatus constitucional de las Regiones, hacen

clara referencia a que son entidades dotadas de autonomía. Basta considerar el artículo 5 de la Constitución, que proclama que «La República, una e indivisible, reconoce y promueve las autonomías locales», o bien el artículo 116 de la Constitución, relativo a las regiones de régimen especial, y que establece que «disponen de formas y condiciones particulares de autonomía especial, de acuerdo con sus respectivos estatutos especiales adoptados mediante ley constitucional», o en fin el artículo 114 del mismo texto constitucional, que hace referencia a las regiones de régimen general y precisa que se trata de entidades autónomas con estatutos propios, y competencias y funciones según los principios fijados por la Constitución.

En consecuencia, la Corte declara la inconstitucionalidad de cualquier referencia al concepto de «soberanía», y concluye que «la pretensión de utilizar en una misma expresión legislativa, como principio director de los trabajos de redacción de un nuevo estatuto de régimen especial, el concepto de autonomía o bien el de soberanía equivale a yuxtaponer dos concepciones radicalmente distintas, tanto desde el plano histórico, como desde la perspectiva lógica, hasta el punto que podría hablarse de un verdadero oxímoron, más que de una endiádis. De todo ello se desprende que se ha propuesto una expresión jurídica totalmente extraña a la configuración de fondo del regionalismo que aparece diseñado por la Constitución italiana y por los estatutos de régimen especial».

La reseñada sentencia de la Corte Constitucional ha facilitado el recorrido para la revisión del Estatuto, mientras que la respuesta en el referéndum regional ha puesto fin a la travesía que ha sido necesario realizar para aprobar la ley con la que la región, de acuerdo con el artículo 15 del Estatuto, determinaba la forma de gobierno y, de manera específica, la modalidad de elección de los órganos representativos.

Esta ley estatutaria definía la forma de gobierno de Cerdeña de modo similar a las regiones de régimen general. En particular, preveía la elección directa del presidente, la prohibición de obtener una inmediata reelección tras el segundo mandato, la potestad del presidente por nombrar y cesar a los asesores, la incompatibilidad absoluta entre los cargos de consejero y de miembro de la Junta, la opción del Consejo por votar una moción de censura individual, en el desarrollo de la cual el presidente debería comunicar su resolución dentro de los veinte días siguientes, y la regulación de los eventuales conflictos de intereses entre los componentes de los órganos de gobierno de la región. Por otra parte, se preveía la disolución automática del Consejo regional en caso de dimisión, muerte, incapacidad permanente del presidente, o bien tras la aprobación de una moción de censura contra él.

La citada ley no fue aprobada con la mayoría de dos tercios de los miembros del Consejo regional, por lo que un quinto de los miembros de este órgano reclamó la celebración de un referéndum popular, que tuvo lugar el 21 de octubre de 2007. En el mismo sólo participó el 15% de los electores, y de entre los votantes, la gran mayoría (cerca del 67%) se pronunció contra la ley.

La respuesta del electorado no ha resuelto la polémica, en la medida que se han planteado diversos problemas interpretativos derivados de los límites impuestos por la normativa reguladora en materia de referéndum. En efecto, el artículo 15.4

del Estatuto exige tan solo un quórum funcional: la ley sometida a referéndum no se promulga si no es aprobada por la mayoría de los votos válidos. Es la legislación regional en dicha materia la que ha introducido además un quórum estructural, en base al cual la votación es válida si ha emitido el voto al menos una tercera parte de los electores, y si la ley se ha aprobado por la mayoría de los votos válidos.

EL REINO UNIDO DE GRAN BRETAÑA & IRLANDA DEL NORTE 2007*

*Richard Cornes**
Charles Banner****

En el fondo, el carácter de nuestro país se definirá por la forma en como escribimos el próximo capítulo de la libertad británica –si lo hacemos de forma responsable y fundamentada en nuestras tradiciones, construyendo sobre ellas para ampliar más que para reducir las esferas de libertad. Y en la toma de decisiones debemos recordar siempre que el Estado y el pueblo no son equivalentes. El Estado es siempre el servidor del pueblo.¹

Introducción

En verano del 2007 el poder ejecutivo del Reino Unido pasó de manos de Tony Blair (Laboristas) a manos de Gordon Brown (Laboristas). Abrimos la primera parte de este informe con una cita de la agenda de reforma constitucional del nuevo Primer Ministro, en la que resulta un tema central identificar y fortalecer los valores y la identidad británicas. Posteriormente nos fijamos en las reformas en la gobernanza de Inglaterra (que consideramos favorables y beneficiosas para las regiones inglesas, aunque siguen sin resolver la cuestión llamada de «West Lothian»^{NT}). El núcleo del informe de este año se refiere a la constitución de un gobierno nacionalista en minoría en Escocia y sus propuestas para la disolución de la Unión.² La parte principal del informe finaliza con las elecciones en el País de Gales (donde ya ha entrado en vigor la Ley del Gobierno de Gales 2005) e Irlanda del Norte (donde se ha restablecido el gobierno autónomo).

* Traducción de Marc Marsal, profesor asociado del Departamento 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, Senior 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. El Muy Honorable Gordon Brown, «Discurso sobre la libertad», 25 de octubre de 2007, disponible en: <http://www.number-10.gov.uk/output/Page13630.asp>.

^{NT} Se refiere al hecho que diputados del Parlamento británico electos en circunscripciones fuera de Inglaterra puedan votar legislación que será únicamente aplicable en Inglaterra, ya que trata materias que han sido objeto de devolución de poderes a otros países del Reino Unido.

2. Si no se indica lo contrario el término «la Unión» se refiere a la Unión entre Inglaterra, Escocia, País de Gales e Irlanda del Norte.

La segunda parte del informe analiza los dos casos de devolución^{NT} resueltos durante este año por el Privy Council y la actividad legislativa del Parlamento Escocés.

Primera Parte – Informe y análisis

Un nuevo Primer Ministro (Escocés) para el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte, identidad británica y más reformas constitucionales

A las 13:12 del 27 de junio del 2007 Tony Blair, Primer ministro de los últimos 10 años, llegó al Palacio de Buckingham para asistir a una audiencia con la Reina para transmitirle su decisión de renunciar a su cargo de Primer ministro. Alrededor de las 13:30 desde Palacio se realizó una llamada a la oficina del ex ministro de hacienda, Gordon Brown (parlamentario electo por la circunscripción escocesa de Dunfermline) requiriendo su presencia. Habiendo renunciado al cargo, Blair abandonó el Palacio a las 13:40. Durante aproximadamente un cuarto de hora el Reino Unido estuvo sin ejecutivo.³ El Sr. Brown llegó al Palacio a las 13:51, volviendo a salir 57 minutos después (29 minutos más de los que el Sr. Blair despachó con la Monarca) habiendo aceptado la invitación de Su Majestad para ser su decimoprimer Primer ministro y el encargo de formar Gobierno.

En un momento de reforzamiento de los movimientos nacionalistas en las pequeñas naciones del Reino Unido (como podemos comprobar *infra* en el *Informe* sobre las elecciones en Escocia, País de Gales e Irlanda del Norte), el país se encuentra ahora bajo el liderazgo de un político que, si se salieran con la suya determinados miembros del opositor Partido Conservador, no estaría legitimado para votar en las decisiones legislativas de Westminster que afectaran a cuestiones únicamente inglesas, lo que convertiría en insostenible la posición del Primer ministro.

Parte de la respuesta del nuevo Primer ministro a los retos planteados por la oposición conservadora y por los nacionalistas es centrarse explícitamente en las reformas constitucionales y en la naturaleza de la identidad británica. En julio del 2007 el Gobierno hizo público un documento consultivo titulado «La Gobernanza de la Gran Bretaña», poniendo sobre la mesa una serie de nuevas propuestas de reforma constitucional.⁴ Dicho documento fue inmediatamente seguido por otros más específicos relativos al papel del Fiscal General y Jefe de la Oficina Legal del Gobierno, al proceso de nombramiento de los jueces, a la limitación del poder del Gobierno para enviar tropas en misión de guerra sin la aprobación del Parlamento, y la regulación de manifestaciones y protestas en las inmediaciones del Parlamento.⁵

^{NT} Los casos de devolución son aquellos en los que se dilucidan cuestiones de reparto de competencias entre el Estado central y los gobiernos autónomos.

3. La tradición constitucional consiste en que la renuncia al cargo del Primer ministro provoca el cese de todo el Gobierno. Durante dicho periodo el país se encuentra bajo la responsabilidad del gobierno permanente constituido por la función pública.

4. Disponible en: <http://www.official-documents.gov.uk/document/cm71/7170/7170.pdf>.

5. Véase, <http://www.justice.gov.uk/publications/consultations.htm> (para los documentos de consulta).

Los primeros movimientos del Primer ministro son destacables por dos razones: En primer lugar, porque su opción a favor de la reforma constitucional como una de sus principales apuestas está en claro contraste con la de su predecesor, quien mientras ostentó la presidencia raramente se comprometió personalmente con reformas constitucionales significativas; y en segundo lugar (aunque estrechamente ligado a lo primero), Brown ha optado explícitamente por suscitar el debate sobre lo que significa ser «británico» (con obvias implicaciones en el debate sobre el futuro de la Unión), incluyendo la posibilidad que los «valores británicos» sean recogidos en algún momento en una Carta de Derechos y Deberes de Gran Bretaña, e incluso en una futura completa Constitución Británica escrita.⁶

Gobernando Inglaterra – nuevas reformas en la gobernanza de las regiones inglesas

A) Descripción de las reformas

La posición de Inglaterra y sus regiones continua siendo problemática en la época post-devolución de poderes. El plan para crear asambleas regionales electas ante quienes debían responder las Agencias de Desarrollo Regional fracasó al pronunciarse en contra por un amplio margen los electores del Noreste. Después de dicho rechazo la política del Gobierno viró hacia el establecimiento de dichas Agencias de Desarrollo Regional responsables ante asambleas regionales no electas.

De dichas asambleas regionales, asociaciones voluntarias de interesados (incluyendo a representantes de las autoridades locales y regionales), el Gobierno hizo uso en dos sentidos: como órganos consultivos y de control de las Agencias de Desarrollo Regional, y como órganos de planificación regional a los efectos de la Ley de Urbanismo y Expropiación Forzosa de 2004. Asimismo las asambleas aprueban recomendaciones dirigidas al Gobierno central sobre la política de vivienda regional y actúan como portavoces de su región en Whitehall y ante las instituciones europeas.

La posición del Partido Conservador era favorable a la abolición de dichas asambleas, y con posterioridad al documento del Gobierno «Revisión del desarrollo económico subnacional y regeneración», de 17 de julio de 2007, la nueva administración de Brown procedió a ello. Su desaparición quedó parcialmente eclipsada por la creación por parte del nuevo Primer ministro de nueve cargos ministeriales más para atender a las regiones inglesas (los nombramientos se llevaron a cabo el 29 de junio de 2007). De acuerdo con el documento sobre «La gobernanza de Gran Bretaña» dichos nuevos cargos deberían servir a los siguientes objetivos:

Los ministros regionales ostentan la responsabilidad de dotar de una clara dirección estratégica a su región. Dichos ministros regionales representan la voz de los ciudadanos en el Gobierno central, asegurándose que las políticas del Gobierno toman en consideración los intereses divergentes de las nueve

6. Véase supra, n.1. y <http://www.guardian.co.uk/politics/2008/feb/13/constitution> sobre los comentarios del ministro de Justicia Jack Straw sobre la posibilidad de una constitución codificada para el Reino Unido.

regiones inglesas. Los ministros regionales aseguran la visibilidad del Gobierno Central en las regiones, ayudando a aumentar entre la población el conocimiento de su actuación y del sistema político en general.

Las funciones de los nuevos ministros (cuya actuación está directamente asociada al trabajo de la oficina gubernamental para las Regiones y las Agencias de Desarrollo Regional) incluyen:

–La estrategia de desarrollo regional, incluyendo la garantía de una aproximación integral de Whitehall a su región.

–Responder a las preguntas parlamentarias relativas a su región.

–Representar al Gobierno ante los comités regionales.

B) Comentario

El mismo hecho de haberse producido una nueva reforma de los modelos de gobernanza de las regiones inglesas sugiere un alto grado de inseguridad sobre cómo proceder al respecto. Existen numerosas dinámicas en funcionamiento con un claro potencial para desestabilizar la Unión: el posicionamiento del Partido Conservador sobre el derecho a voto en cuestiones inglesas de los parlamentarios electos por las circunscripciones escocesas (incluyendo, por ejemplo, el nuevo Primer ministro); el éxito de los partidos nacionalistas en las elecciones del 2007; la presión en el País de Gales a favor del aumento del autogobierno (como se contempla en la reforma de la devolución de poderes galesa de 2005); y el inicio en Escocia de un proceso participativo sobre una posible consulta de independencia. Los últimos tres asuntos son analizados en detalle más abajo.

Nuestro argumento es que las reformas aplicadas pueden mejorar la gobernanza de Inglaterra pero no afrontan la importante cuestión subyacente de la naturaleza de la Unión y su futuro (y la posición de Inglaterra en ella) después del proceso de devolución de poderes. Puede que simplemente la devolución en relación con Inglaterra deba seguir un proceso de incremento gradual de poderes asumidos por las regiones –similar al progreso de la devolución de poderes a Gales.

La cuestión de la Unión es afrontada implícitamente por el Primer ministro mediante el debate abierto en relación con el significado de la identidad Británica y de los «valores Británicos».

Si Brown triunfa en el impulso de una reforma constitucional que avive una Identidad Británica común a toda la Unión puede que se refuerce dicha Unión. Pero como ya indicamos el año pasado, los enfrentamientos políticos en Inglaterra (en particular con el uso de la cuestión llamada de «West Lothian» para acechar a un Primer ministro Británico electo por una circunscripción escocesa) representan una mayor amenaza para el futuro de la unión que el éxito de los partidos nacionalistas en Escocia y Gales, que pasamos ahora a analizar.

Elecciones, el avance de los partidos nacionalistas y nuevas políticas

Escocia

1. *Un nuevo Gobierno nacionalista reemplaza al ejecutivo de laboristas y liberales*

El martes 3 de mayo de 2007 tuvieron lugar las terceras elecciones generales al Parlamento Escocés. Por primera vez el Partido Nacional Escocés obtuvo el mayor número de escaños (47), aunque no obtuvieron la mayoría absoluta. El Partido Laborista, que había ganado las dos anteriores elecciones y lideraba el Gobierno de coalición con los Liberal Demócratas, obtuvo 46 escaños. El reparto total de escaños, y la diferencia respecto a las elecciones del 2003, fue el siguiente:

Partido Nacional Escocés	47 (+20)
Laboristas	46 (-4)
Conservadores	17 (-1)
Liberal Demócratas	16 (-1)
Verdes	2 (-5)
Independientes	1 (-2)

El SNP formó un Gobierno en minoría con apoyos externos del Partido de los Verdes para determinadas cuestiones. El Parlamento escocés eligió al líder del SNP, Alex Salmond, como Primer ministro el 16 de mayo de 2007 por 49 votos a favor y 46 en contra. Poco después anunció que el Ejecutivo escocés pasaba a denominarse Gobierno de Escocia para mostrar más claramente su papel.⁷ Es la primera vez que los nacionalistas ocupan el gobierno desde la devolución de poderes y, como veremos más adelante, los efectos son ya visibles.

2. *Una conversación nacional (Escocesa) sobre el futuro de Escocia en relación con la Unión*

a) Introducción

En agosto de 2007 el nuevo Gobierno nacionalista publicó «Eligiendo el futuro de Escocia, una Conversación Nacional – Independencia y Responsabilidad en el Mundo Actual», exponiendo tres posibles vías para la gobernanza de Escocia:⁸ el status-quo modificado *ad hoc* en aquello que se considere necesario, una extensión y re-evaluación fundamental de la devolución de poderes, o la independencia en el seno de la Unión Europea.

Resulta claro que la estrategia del SNP es la construcción gradual de una mayoría social favorable a la separación de Inglaterra, Gales e Irlanda, mediante

7. Véase *Scottish Executive Renames Itself* (BBC News) <<http://news.bbc.co.uk/1/hi/scotland/6974798.stm>>.

8. El documento se encuentra disponible en: <http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/194791/0052321.pdf>.

tres actuaciones básicas: en primer lugar, gestionar una administración competente que pruebe a los escoceses que una administración nacionalista es digna de confianza en la gestión del día a día; en segundo lugar, y en el marco de las posibilidades que ofrece la legislación actual, acrecentar las capacidades de actuación de las actuales organizaciones intergubernamentales (el Comité Ministerial Conjunto –«JMC»– y el Consejo Británico Irlandés – «BIC»), puesto que dichos foros permiten al SNP presentar al Gobierno Escocés como un igual ante los de otras partes de las Islas Británicas (incluyendo Westminster), y la inclusión de la República de Irlanda (en el BIC) permite visualizar a Escocia tratando de igual a igual con el gobierno de otro estado soberano; y finalmente, demostrando siempre que sea posible las desventajas de la situación actual para Escocia. En el capítulo cuarto del documento (relativo a las relaciones intergubernamentales posteriores a la devolución de poderes y a los cambios constitucionales en el Reino Unido) se hace especial hincapié en que el documento del Gobierno Británico «La Gobernanza del Reino Unido» no hace ninguna referencia a la cuestión de las relaciones de cooperación intergubernamental, haciendo una crítica implícita a la falta de atención que presta el Gobierno de Londres a dichas cuestiones.

b) Eligiendo el Futuro de Escocia – breve descripción y apunte sobre «la otra» conversación escocesa sobre su futuro

¿Cuáles son entonces las propuestas del SNP expuestas en el documento «Eligiendo el Futuro de Escocia»? Para exponerlo con brevedad el documento: establece la naturaleza de la situación actual (que cumple ya su décimo aniversario, mientras que vale la pena recordar que durante este mismo periodo la devolución de poderes en Gales ha sido renovada y profundamente reformada); sugiere tres posibles vías de futuro – desde una mínima extensión de la devolución de poderes hasta la independencia de Escocia; examina la naturaleza cambiante de la constitución del Reino Unido; discute las reformas legislativas necesarias para llevar a cabo las reformas propuestas; y finalmente lanza una conversación nacional (esto es, en Escocia) sobre la reforma constitucional.⁹ Un proyecto de ley para la realización de un referéndum se anexa también al documento.

Antes de entrar a analizar los puntos clave del documento es importante tener en consideración que la conversación nacional lanzada por el Gobierno está siendo ignorada por los principales partidos unionistas del Parlamento: Escocia tendrá dos conversaciones nacionales sobre su futuro. Como ya se prefiguró en un discurso de Wendy Alexander, líder del Partido Laborista Escocés, pronunciado en el día nacional de Escocia (30 de noviembre de 2007), los Laboristas escoceses, los Liberal Demócratas y los conservadores votaron conjuntamente (el 6 de diciembre de 2007) a favor de la creación de la Comisión Constitucional de Escocia.¹⁰ La comisión considerará la reforma (y posible extensión) de la devolución de poderes en Escocia.¹¹ Dichos movimientos cuentan aparentemente con el apoyo del Primer ministro británico y del líder de la oposición.

9. Véase, <http://www.scotland.gov.uk/Topics/a-national-conversation>.

10. Véase, <http://www.constitutionalcommission.org/>.

11. Wendy Alexander, «A New Agenda for Scotland», disponible en: <http://wendy.intrapin.com/2007/11/30/a-new-agenda-for-scotland/>.

- c) Extendiendo la devolución – descripción de las propuestas de extensión de la devolución de poderes en el documento «Eligiendo el futuro de Escocia»

—«Una Escocia más próspera» – Autonomía Fiscal¹²

El segundo capítulo del documento de debate trata de cuestiones actualmente reservadas al gobierno central cuya devolución, se sugiere, sería beneficiosa para Escocia. En primer lugar se aborda la autonomía fiscal (enfocando básicamente las preocupaciones en el limitadísimo poder de variación de los tipos impositivos del que dispone el Parlamento escocés en la actualidad). A parte de la cuestión de la responsabilidad democrática (el Gobierno escocés gasta un dinero de cuya recaudación no es responsable), la fórmula de reparto del gasto público en el Reino Unido (de acuerdo con la «fórmula Barnett») significa que los cambios en las prioridades del gasto establecidas por el Gobierno de Londres tienen un efecto directo en el presupuesto de las naciones con devolución de poderes.

En su primer año de mandato el Gobierno del SNP se encontró en la ingrata posición de tener que recortar el cumplimiento de algunas de sus propuestas electorales (por ejemplo, aquellas que comportaban el incremento del gasto público) por la restricción de la situación fiscal del Reino Unido determinada por el Gobierno de Londres, con las consiguientes acusaciones de incumplimiento de promesas electorales por parte de los partidos de la oposición. El actual sistema de financiación no permite al Gobierno escocés más que un margen muy limitado para la obtención de nuevos recursos (existe únicamente la posibilidad de incrementar los tipos del impuesto sobre la renta –y únicamente de dicho impuesto– entre un 0 y un 3%).

Bajo el título de autonomía fiscal las otras cuestiones suscitadas son: control de la política de la competencia, poder regulador del sector financiero (un sector importante en la economía escocesa); y el control sobre los yacimientos de gas y petroleros del Mar del Norte. La elección de la moneda (libra esterlina o euro) se reconoce como una cuestión que no puede suscitarse mientras Escocia continúe formando parte del estado del Reino Unido.

— Una «Escocia más segura» – Seguridad pública, incluyendo la política anti-terrorista.

La justicia penal es una materia objeto de devolución de poderes – en parte porque el derecho penal de Escocia continuó siendo diferente del de Inglaterra bajo los términos del Tratado de Unión de 1707. Existen algunas excepciones: antiterrorismo, armas de fuego y drogas. El documento reconoce que los riesgos para la seguridad del estado seguirán siendo responsabilidad del Reino Unido, a no ser que se opte por la independencia.

— Una «Escocia más justa» – Empleo, salud y seguridad, protección de los consumidores

El derecho del trabajo, incluyendo el salario mínimo, la igualdad de oportunidades y la protección de riesgos laborales (incluyendo la ley de relativa a los

12. El texto entrecomillado es una cita de los títulos de encabezamiento del documento.

accidentes de trabajo mortales) se encuentra bajo jurisdicción del Reino Unido, ya que en esta materia Westminster legisla para la totalidad del Reino Unido. Otras materias propuestas como objeto de devolución de poderes son: protección de consumidores; regulación y gestión de los servicios postales; seguridad social (necesariamente relacionada con la autonomía fiscal con la que se abre el capítulo).

— Una «Escocia más saludable» – los Servicios de Salud

El Servicio «Nacional» de Salud fue uno de los mayores logros nacionales (ello significa aquí, para la totalidad del Reino Unido) del Gobierno laborista posterior a la Segunda Guerra Mundial. Uno de los motivos de la desconfianza de la vieja izquierda en relación con la devolución de poderes es precisamente la garantía de un nivel de prestaciones común a lo largo del Reino Unido – la devolución de poderes (y dicho fenómeno resultará familiar a los estados federales) necesariamente suscita la cuestión de hasta qué nivel los habitantes de un estado deben disponer de un mismo nivel de prestación de servicios. Mientras que los servicios de salud y la promoción de la salud son materias objeto de devolución de poderes, la falta de autonomía fiscal del Gobierno de Escocia comporta que no tenga la libertad de incrementar significativamente los ingresos fiscales para financiar una extensión de los servicios de salud.

— Una «Escocia más verde» – Energía, transporte y el medio ambiente

Bajo este epígrafe se suscitan tres cuestiones: la producción de electricidad, y en particular el equilibrio entre las formas tradicionales de producción (incluyendo la nuclear – el SNP tienen una política antinuclear que incluye la energía y las armas) y las renovables; la política de transporte; y la gestión del medio ambiente marino de Escocia

En relación con las dos primeras cuestiones merece la pena recordar que se suscitan cuestiones de política Europea y transfronteriza. No importa donde se encuentra el poder decisorio sobre estas cuestiones, se trata de temas que Escocia no puede decidir en solitario – aunque traspasar dichas materias a Escocia reforzaría su poder de negociación ante los retos políticos que plantean dichas cuestiones.

— Una «Escocia más inteligente» – habilidades

Así como la educación ha sido una materia de competencia escocesa bajo los términos del Tratado de Unión de 1707, el documento de consulta propone ahora el traspaso de la competencia en materia de políticas de empleo y formación laboral, a menudo vinculadas también a la prestación de los beneficios de desempleo.

— Una «Escocia más fuerte» – las relaciones con la Unión Europea, inmigración y ciudadanía

Bajo este epígrafe el documento de consulta realiza dos demandas: en primer lugar incrementar el papel de Escocia en las negociaciones con la Unión Europea cuando «se encuentren en juego intereses vitales de Escocia» –el documento sugiere (aunque el Número 10 puede no coincidir) que un trato similar debe

darse a Gales e Irlanda del Norte en las negociaciones con la Unión Europea,¹³ y conjuntamente con la sugerencia de una mayor libertad para Escocia en relación con la atracción de nueva inmigración, el documento menciona colateralmente que «las políticas del Gobierno del Reino Unido sobre inmigración deberían reflejar la situación a lo largo de todo el Reino Unido, y especialmente en el sudeste de Inglaterra y en Londres».¹⁴

— Otras Cuestiones

La última parte del capítulo relativo a la profundización de la devolución de poderes cita diversas cuestiones que podrían ser traspasadas a Escocia incluyendo: medios de comunicación (ya ha habido encendidas discusiones en Escocia sobre el nivel de sentimiento escocés de la BBC); la función pública –actualmente (y a diferencia de Irlanda del Norte) los funcionarios en Escocia siguen formando parte de los cuerpos de funcionarios del Reino Unido; y la administración electoral.

d) Más allá de la devolución de poderes – una Escocia independiente

— La independencia en proyecto

El tercer capítulo del documento de consulta describe la política señera del SNP – Una Escocia independiente en el seno de la Unión Europea. Se disolvería la unión formal de los estados de Escocia e Inglaterra (1707); Escocia se mantendría bajo la misma monarquía, continuando la unión de las coronas que se inició en 1603 a la muerte de Isabel I (de Inglaterra) y la ascensión al trono de James (I de Inglaterra, VI de Escocia) a ambos tronos, de Escocia e Inglaterra.

— Derecho a declarar la independencia

Se afirma la continuidad del «derecho político fundamental» del pueblo de Escocia a escoger como ser gobernado.¹⁵ Tomando como ejemplo la República de Irlanda y los países antiguamente miembros del Imperio Británico el documento constata que «el pueblo de Escocia sigue siendo soberano y retiene el derecho de escoger la forma de su gobierno como los pueblos de aquellas naciones que han obtenido la independencia después de periodos de unión con, o de pertenencia a, otros estados.»¹⁶ Este no es el lugar para una discusión extensa de la doctrina de la Soberanía Parlamentaria –es suficiente recordar que la visión del nuevo Gobierno Escocés sobre dicha doctrina se encuentra abierta a discusión (al menos en el contexto del derecho constitucional Británico– como opuesto al derecho constitucional Escocés).

Dejando a un lado el debate jurídico formal, el Reino Unido es inusual desde el momento en que sucesivos Gobiernos han aceptado el principio de que el pue-

13. Eligiendo el futuro de Escocia, párrafo 2.42.

14. *ibid.*, párrafo. 2.43.

15. *ibid.*, párrafo 3.3.

16. *ibid.*

blo de Irlanda del Norte puede, si así lo decide mayoritariamente, abandonar la Unión e integrarse en la República de Irlanda. Habiendo aceptado el principio de autodeterminación territorial en relación con la provincia de Irlanda del Norte, de ello se deduce que el estado del Reino Unido no negará dicho derecho a la autodeterminación a la nación de Escocia.

— Instituciones de una Escocia independiente

El capítulo entra posteriormente a analizar el camino hacia, y la naturaleza de, una constitución para una Escocia independiente. Subsiguientemente a la aprobación de la independencia por referéndum (lo que se analiza infra) ésta se llevará a cabo mediante la aprobación de la legislación necesaria en Westminster y Holyrood. Como sucedió por ejemplo en Nueva Zelanda en 1986 (cuando su parlamento aprobó la Ley de la Constitución de 1986 estableciendo formalmente las instituciones clave del Estado de Nueva Zelanda sobre la base de la legislación neozelandesa y no sobre una Ley imperial – un proceso conocido como de «repatriación» de la constitución) el documento aclara que habría una necesidad de «reestablecer el Parlamento escocés sobre un fundamento diferente del de una Ley del Reino Unido –como sucede con la actual Ley de Escocia 1998–». ¹⁷ En lo que se refiere a las estructuras gubernamentales del nuevo estado el documento realiza lo que puede venir en llamarse una aproximación «minimalista» a la independencia: se mantendrían las estructuras existentes del poder legislativo y ejecutivo.

La aproximación que el documento realiza a la tercera rama del nuevo estado (el poder judicial) es más críptica y posiblemente mucho más problemática. Vale la pena recordar que, de las tres ramas del nuevo estado independiente escocés, el poder judicial sería el de mayor tradición histórica: el mantenimiento de un sistema judicial separado es uno de los pactos del tratado de unión de 1707. Para decirlo francamente, los jueces escoceses tienen ya siglos de experiencia por delante de sus colegas de los recientemente creados poderes legislativo y ejecutivo.

Mientras que el Gobierno parece contentarse en adoptar los modelos de poder ejecutivo y legislativo (incluidos el reparto de poderes) que se derivan de la Ley de Escocia de 1998, y se reconoce también que «se necesitarán algunas adaptaciones para garantizar la independencia del poder judicial», no deja de apuntarse que podrán ser reformados los equilibrios entre el poder judicial y los otros dos poderes del nuevo estado: «deberán adoptarse medidas respecto al alcance de la jurisdicción en relación con los poderes legislativos del Parlamento escocés y en relación con los poderes ejecutivos de los ministros.» ¹⁸

En el caso *Whaley v Lord Watson* (2000 S.C. 340) la Inner House of the Court of Session (el tribunal civil de apelación en primera instancia) dejó claro lo que es evidente desde el punto de vista constitucional (y literalmente establecido en la Ley de Escocia): que el Parlamento escocés, al igual que la mayoría de los poderes legislativos democráticos, debe actuar en el marco establecido en su documento constituyente (esto es, la Ley de Escocia de 1998, que incluye también la obligación de legislar de forma compatible con lo establecido en el Convenio Europeo de Dere-

17. *ibid.*, párrafo. 3.9.

18. *ibid.*, párrafo 3.11.

chos Humanos). Allí donde existe una actuación *ultra vires*,* ésta puede ser objeto de control judicial, y las medidas a adoptar por los jueces incluyen la posibilidad de declarar en todo o en parte la nulidad de las leyes (aunque ello no ha ocurrido hasta la fecha).

Dejando a un lado el hecho de la independencia, no existe mayor justificación sobre porque y en qué dirección «deberán adoptarse medidas respecto al alcance de la jurisdicción en relación con los poderes legislativos del Parlamento Escocés y en relación con los poderes ejecutivos de los ministros.» Si existe dicha necesidad aun sin que se produzca la independencia de Escocia, ello no se aborda en el documento de consulta.

Parece razonable concluir de dicho razonamiento que el Gobierno tiene en mente alguna forma de restricción del alcance del control ejercible por el poder judicial respecto de los poderes legislativo y ejecutivo en una Escocia independiente. Dado el hecho que el único ejemplo mundial próximo de un poder legislativo que escapa al control judicial es el de Westminster (que disfruta de lo que los nacionalistas escoceses llaman la doctrina Inglesa de la soberanía parlamentaria —el poder legislativo no puede equivocarse, y sus leyes no pueden ser objeto de recurso ante ningún tribunal) esta sería una curiosa evolución.

Por último, respecto al poder judicial, mientras que el documento destaca que los recursos contra las decisiones de las cortes de apelación escocesas ante los dos tribunales superiores del Reino Unido (a partir del octubre de 2009, la nueva Corte Suprema del Reino Unido) serán eliminadas, no aclara como se proveerá de dicha segunda instancia de recursos. Dejando a un lado la postura sobre los pros y los contras de la independencia, sorprende la debilidad del tratamiento que el documento hace de las implicaciones de la independencia para el poder judicial, especialmente ante la profusa y sensata argumentación de otros aspectos del mismo.

— Negociando la independencia

El documento aborda de forma relativamente breve (y quizás con exceso de optimismo) las cuestiones que deberán ser objeto de negociación y acuerdo con el estado del Reino Unido, y más ampliamente, con las contrapartes del resto de la Unión Europea. Las cuestiones a negociar en el seno del Reino Unido incluirían: reparto de la deuda nacional y de las reservas, el reparto de las instituciones del Reino Unido como la BBC, las fuerzas armadas y las embajadas, y la distribución futura de las responsabilidades económicas relativas a las pensiones del sector público. Todos ellos temas de una gran complejidad dado el tratamiento común a todo el Reino Unido que han recibido hasta la fecha. Hay también cuestiones que serán de permanente negociación y trato entre los dos futuros estados (accesión al trono, cooperación transfronteriza en cuestiones como el transporte) que deberán abordarse.

Finalmente en este epígrafe, en apenas cuatro líneas, el documento aborda la

*N.T. La expresión *ultra vires* se utiliza en inglés únicamente para referirse a una actuación fuera de las competencias reconocidas en la legislación, es decir, se refiere a una actuación más allá de su ámbito competencial.

necesidad de negociaciones con contrapartes en el extranjero para asegurar «la continuidad de Escocia (y del resto del Reino Unido) en la Unión Europea y otras organizaciones internacionales a los que Escocia pertenece en la actualidad como parte integrante del Reino Unido».¹⁹ Algunos comentaristas del Reino Unido han reconocido que puede existir un interés entre otros Estados miembros de la Unión Europea en facilitar la permanencia (o el ingreso) en la misma Unión Europea de una nación como Escocia que previamente se haya independizado.²⁰

e) Legislación y referéndums necesarios para una mayor devolución de poderes o para la independencia

Finalizamos nuestro análisis del documento de debate con una referencia sobre lo que se dice en su capítulo 5 sobre los mecanismos mediante los que debe conseguirse una mayor devolución de poderes o la independencia. En relación con el incremento de la devolución de poderes la misma Ley de Escocia de 1998 incluye mecanismos a tal efecto. Existe pero un debate abierto sobre en qué momento sería necesario un nuevo referéndum en Escocia para la aprobación de una mayor devolución de poderes. No existe una respuesta jurídica a ello, se trata de una cuestión que debe resolverse políticamente. Existe el precedente establecido por el referéndum inicial relativo a la creación del Parlamento actual, y también es cierto que la Ley del Gobierno de Gales de 2005, que establece una mayor devolución de poderes al País de Gales, exige un referéndum de aprobación con carácter previo a cualquier nueva extensión significativa de la devolución de poderes a Gales.

En relación con la independencia existe la opinión generalizada que su aprobación por referéndum por el pueblo de Escocia es una exigencia. El documento sugiere que una mayoría simple sería suficiente. Actualmente es bastante improbable que el SNP consiga una mayoría suficiente en el Parlamento para aprobar una ley estableciendo la convocatoria de un referéndum de independencia. Si se consiguiese dicha mayoría, se debería ser especialmente cuidadoso con el contenido de la pregunta de dicho referéndum –un referéndum preguntando explícitamente si Escocia debería abandonar el Reino Unido no entraría dentro de las competencias del Parlamento; aunque sí puede argumentarse que entraría dentro de la competencia del Parlamento preguntar al pueblo escocés si el Gobierno escocés debería negociar un acuerdo con el Reino Unido para proceder a la declaración de independencia de Escocia.

Si se llegara a dicho acuerdo debería dársele efecto mediante una Ley del Parlamento de Westminster y una subsiguiente Ley de repatriación de la Ley de Escocia (véase supra). El documento anexa un proyecto de ley de referéndum. Un comentario sobre dicho proyecto de ley: los titulares del derecho de sufragio

19. *ibid.*, 3.18.

20. Aunque no se refieren a un estado miembro, las reacciones de Chipre, Rumania, Eslovaquia y España a la declaración de independencia de Kosovo son remarcables en este contexto, véase http://www.elpais.com/articulo/internacional/Occidente/reconoce/Kosovo/elpepuint/20080219elpepuint_1/Tes.

serían «personas que en la fecha del referéndum... tengan el derecho de sufragio activo en las elecciones locales en cualquier circunscripción electoral de Escocia» (art.1(3)). *Prima facie* ello incluiría a los ciudadanos de la Unión Europea no escoceses registrados para votar en las elecciones locales.

Gales

Los laboristas pierden la hegemonía, el Plaid Cymru entra en el Gobierno

El jueves 3 de mayo de 2007 tuvieron lugar las terceras elecciones generales a la Asamblea Nacional de Gales. Las anteriores elecciones se celebraron en el año 2003. Las elecciones representaron un ascenso considerable del partido nacionalista Plaid Cymru a costa del Partido Laborista. Los laboristas continuaron siendo el partido con mayor representación, pero perdieron la mayoría absoluta. El reparto definitivo de escaños, incluyendo la diferencia de resultados respecto al 2003, fue el siguiente:

Laboristas	26 (-3)
Plaid Cymru	15 (+3)
Conservadores	12 (+1)
Liberal Demócratas	6 (sin cambios)
Independientes	1 (sin cambios)

En los momentos posteriores a la celebración de las elecciones hubo cierta incertidumbre sobre los partidos que formarían la coalición de gobierno –dándose bastante por hecho una «coalición arco iris» entre el Plaid Cymru, los liberales demócratas y los conservadores, que hubiera dejado fuera del gobierno a los laboristas.

Dichas conversaciones quedaron en nada por la formación de un Gobierno de coalición entre los laboristas y el Plaid Cymru, y el nombramiento como Primer ministro del líder laborista Rhodri Morgan el viernes 25 de mayo. El líder del Plaid Cymru Ieuan Wyn Jones fue nombrado viceprimer ministro, con dos de sus colegas de partido acompañándole en un gabinete de diez miembros. Se trata de la primera vez que el Plaid Cymru forma parte del Gobierno de la Asamblea de Gales.

Como parte del acuerdo de coalición entre el Partido Laborista y el Plaid Cymru, se publicó un documento titulado «Un solo Gales» detallando el plan de Gobierno conjunto.²¹ Dicho documento incluye, entre otras cosas, un acuerdo para la celebración de un referéndum sobre si la Asamblea de Gales debería ampliar sus competencias legislativas de forma similar a aquellas de las que dispone el Ejecutivo Escocés, y un compromiso de ambos partidos para apoyar el «sí» en dicho referéndum.

En el *Informe* del año próximo analizaremos cualquier progreso que se produzca en esta línea.

21. Disponible en: http://news.bbc.co.uk/1/shared/bsp/hi/pdfs/27_06_07_oneyales.pdf.

La Ley del Gobierno de Gales de 2005 toma vida

En mayo de 2007 las previsiones de la Ley del Gobierno de Gales de 2005 confiriendo mayores poderes legislativos a la Asamblea de Gales entraron en vigor. Se dispone ahora de dos instrumentos legislativos.

– Las Órdenes Legislativas Competenciales («LCO»). En caso de aprobarse por la Asamblea Galesa y no ser objetada por el Parlamento del Reino Unido, una LCO puede transferir determinadas competencias a la Asamblea para legislar sobre determinadas funciones en materias como la educación, la salud o los servicios sociales.

– Medidas. Se trata de actos legislativos sobre aquellas materias que han sido trasferidas a la Asamblea.

El 6 de febrero de 2008 la Asamblea aprobó su primera LCO – La Orden de la Asamblea Nacional Galesa sobre Educación y Formación profesional de 2008. Como su propio nombre indica, dicha LCO conferirá mayores competencias a la Asamblea para legislar en la materia de educación, en particular en relación con las necesidades educativas especiales.

Irlanda del Norte

Las terceras elecciones a la Asamblea de Irlanda del Norte se celebraron el 7 de marzo de 2007, eligiéndose 108 nuevos parlamentarios. Las elecciones confirmaron el ascenso del Partido Unionista Democrático como principal partido del bando unionista, con 36 escaños ante los 18 escaños del Partido Unionista del Ulster. De forma similar, el Sinn Fein realzó su dominio entre los partidos republicanos con un incremento que los llevó a un total de 28 escaños frente a los 16 conseguidos por el partido Laborista y Socialdemócrata.

El reparto total de escaños, incluyendo la diferencia respecto a los resultados del 2003, fue el siguiente:

Unionistas Democráticos	36 (+6)
Sinn Fein	28 (+4)
Partido Laborista y Socialdemócrata	16 (-2)
Unionistas del Ulster	18 (-9)
Alianza	7 (+1)
Unionistas Progresistas	1 (sin cambios)
Verdes	1 (+1)
Independientes	1 (sin cambios)

Poco después de las elecciones, el 25 de marzo de 2007 el Secretario de Estado para Irlanda del Norte del Reino Unido, Peter Hain, firmó una orden de restauración permitiendo el restablecimiento de la devolución de poderes a Irlanda del Norte para la medianoche del día siguiente.

Los dos mayores partidos, el DUP y el Sinn Féin, llegaron a un acuerdo para compartir el poder y establecer un gobierno conjunto, y su poder fue formalmen-

te restablecido el 8 de mayo, con el líder del DUP Ian Paisley como Primer ministro y el miembro del Sinn Féin Martin McGuinness como Viceprimer ministro.²²

El 28 de enero de 2008 los miembros de la Asamblea de Irlanda del Norte votaron favorablemente al programa de Gobierno y su plan de inversiones por una mayoría de 60-24.²³ Reforzar la prosperidad de la economía de Irlanda del Norte es un punto central de dicho programa de gobierno; las propuestas incluyen el incremento de puestos de trabajo en el sector privado, que en la actualidad genera únicamente el 40% de la riqueza del país, y la atracción de inversiones extranjeras.²⁴ El hecho que la atención principal del Gobierno se centre en la economía es quizás un signo que el gobierno autónomo es capaz de olvidar las políticas sectarias del pasado.

Segunda Parte – La legislación aprobada en Escocia y los casos de devolución ante el Privy Council

Casos de Devolución

— *Spiers (Procurator Fiscal) v Ruddy* [2008] S.L.T. 39 (Privy Council, 12 de diciembre de 2007)

En este caso se solicitó al Privy Council que se pronunciara sobre dos cuestiones relativas al procesamiento de un acusado de conducir durante el periodo en que le fue retirado su carné de conducir. El procesamiento se había iniciado en el año 1999 y debía todavía formularse acusación. Las cuestiones fueron (i) si se habían producido dilaciones indebidas en la determinación de los cargos que llevaran a una vulneración de los derechos reconocidos en el art. 6 el Convenio Europeo de Derechos Humanos a la formulación de los cargos en un tiempo razonable; (ii) si, en caso de haberse producido dichas dilaciones indebidas, sería compatible con los derechos reconocidos en el art. 6 que el Fiscal continuara con la encausación si continuaran existiendo las garantías de un juicio justo y no existiera ninguna otra razón que llevara a la conclusión de la imposibilidad de un juicio justo.

El Privy Council sentenció respecto a la primera cuestión que se trataba de una decisión a tomar por los tribunales escoceses, y sería inapropiado que el Privy Council tomara una decisión sobre dicha cuestión. En relación con la segunda cuestión, en la que podría haber existido una dilación indebida tal que vulnerara el derecho a un juicio justo en un tiempo razonable pero la realización de un juicio justo no se hallaba comprometida, concluyó que la dilación podría ser compensada mediante la aceleración del proceso, la reducción de sentencia o la compensación –siempre y cuando la vulneración del derecho fuera públicamente reconocida y afrontada. Consiguientemente se concluye que el fiscal no actuaría de forma incompatible con los derechos de un acusado reconocidos en el Convenio

22. Véase http://news.bbc.co.uk/1/hi/northern_ireland/6634373.stm.

23. Véase http://news.bbc.co.uk/1/hi/northern_ireland/7213150.stm.

24. Véase http://news.bbc.co.uk/1/hi/northern_ireland/7213966.stm.

continuando con el procesamiento con posterioridad a que se hubiera producido dicha vulneración del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas. Sería, pues, apropiado remitir el caso al Sheriff Court para continuar con la audiencia y la sentencia del caso.

— DS v HM Advocate [2007] S.L.T. 1026 (Privy Council, 22 de mayo de 2007)

La cuestión en este caso era si el artículo 275A de la Ley Procesal Penal de Escocia de 2005 –que permite la revelación de las condenas previas del defensor bajo determinadas circunstancias– era compatible con el derecho a un juicio justo del artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. El Privy Council (Lords Hope, Rodger, Carswell y Brown y Lady Hale), manteniendo la decisión de la High Court of Justiciary, concluyó la inexistencia de una incompatibilidad con el artículo 6.

Leyes del Parlamento Escocés

Durante el año precedente a la publicación de este *Informe* fueron aprobadas y refrendadas 15 leyes en el Parlamento Escocés (cuatro menos que en los dos años precedentes).²⁵

Ley (Escocesa) de Protección y Apoyo a los Adultos 2007 (Refrendo Real de 21 de marzo de 2007). Establece medidas al efecto de proteger a los adultos de cualquier daño; establece la creación de comités relativos a la protección de los adultos en riesgo de sufrir daños; reforma la ley relativa a los adultos incapaces y las personas con desordenes mentales.

Ley de mejoras en la línea ferroviaria Airdrie-Bathgate y actuaciones relacionadas de 2007 (Refrendo Real de 8 de mayo de 2007). Autoriza la construcción de nuevas líneas ferroviarias entre Drumgelloch y Bathgate, incluyendo nuevas estaciones y mejoras relacionadas en las líneas ferroviarias existentes.

Ley (de Escocia) de acuicultura y caladeros pesqueros de 2007 (Refrendo Real de 5 de abril de 2007). Regula las piscifactorías y las granjas marinas de marisco.

Ley del Presupuesto de Escocia de 2007 (Refrendo Real de 20 de marzo de 2007). Establece las obligaciones presupuestarias de la Administración escocesa y de aquellos órganos cuyo presupuesto dependen del Fondo Consolidado Escocés para el año fiscal 2007/2008, autoriza el pago de determinadas sumas del presupuesto de dicho Fondo y establece el máximo de endeudamiento de ciertos órganos; establece algunas previsiones presupuestarias para el año fiscal 2008/2009, autorizando temporalmente determinados pagos provenientes de dicho Fondo.

Ley (de Escocia) de comercio en los días de Navidad y año nuevo de 2007 (Refrendo Real de 13 de abril de 2007). Prohíbe la apertura de las grandes superficies comerciales en el día de Navidad y confiere la competencia de prohibir la

25. El texto completo de dichas leyes puede descargarse de <<http://www.opsi.gov.uk/legislation/scotland/s-acts.htm>>.

apertura de dichos comercios en el día de año nuevo para favorecer el comercio minorista.

Ley de reforma de Procesamientos penales etc. de 2007 (Refrendo Real de 22 de febrero de 2007). Regula las fianzas en los procesamientos penales; reforma ciertos aspectos del procedimiento penal sumario; establece las penas máximas en los procedimientos sumarios; establece diversas reformas relativas a los posibles fallos y a las vías alternativas al procesamiento penal; y establece los juzgados de paz, eliminando los tribunales de distrito.

Ley de reforma de la explotación agraria por cuenta ajena (masoveria) de 2007 (Refrendo Real de 1 de marzo de 2007). Realiza diversas provisiones sobre la explotación agraria por cuenta ajena (masoveria) y sobre el Tribunal de la Tierra Escocés.

Ley (de Escocia) de Detención y armas de 2007 (Refrendo Real de 19 de abril de 2007). Reforma la ley relativa al confinamiento y la liberación de los detenidos; lleva a cabo provisiones relativas al control de armas.

Ley del enlace ferroviario del aeropuerto de Edimburgo de 2007 (Refrendo Real de 19 de abril de 2007). Autoriza la construcción de nuevas líneas ferroviarias para enlazar el aeropuerto de Edimburgo con la red de transporte ferroviario.

Ley (de Escocia) de Prostitución en espacios públicos de 2007 (Refrendo Real del 5 de abril de 2007). Actualiza la ley penal relativa a la prostitución en espacios públicos.

Ley (de Escocia) de Protección de Grupos Vulnerables de 2007 (Refrendo Real de 18 de abril de 2007). Prohíbe a ciertos individuos trabajar con niños o con ciertos adultos; obliga a los ministros escoceses a elaborar y mantener una lista de dichos individuos; establece un procedimiento mediante el que la información sobre individuos trabajando o intentando trabajar con niños o determinados adultos es cotejada y hecha pública.

Ley (de Escocia) Sobre indemnizaciones de daños (Mesothelioma) de 2007 (Refrendo Real de 26 de abril de 2007). Reforma la ley relativa al derecho de ciertos parientes de las personas difuntas a la reclamación de daños en relación con la muerte por mesothelioma.

Ley (de Escocia) de las Escuelas (Promoción de la Salud y la Nutrición) de 2007 (Refrendo Real de 19 de abril de 2007). Realiza provisiones sobre la promoción de la salud en determinadas escuelas y albergues escolares y reforma la ley sobre la provisión de comida y bebida a determinados alumnos.

Ley (de Escocia) de Transporte y obras de 2007 (Refrendo Real de 14 de marzo de 2007). Establece la posibilidad de aprobar órdenes respecto a la gestión y la construcción de líneas ferroviarias, tranvías y otros medios de transporte guiados, y canales.

Ley de abolición de los peajes en puentes de 2008 (Refrendo Real de 24 de enero de 2008). Elimina los peajes en los puentes.

CUARTA PARTE

BIBLIOGRAFÍA

BIBLIOGRAFÍA SOBRE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (2007)

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

- Actualidad Administrativa* (AA): núms. 1-22, 2007.
Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario (ADCP): núm. 15, 2003.
Administración y Ciudadanía: núm.1, 2007.
Autonomías. Revista Catalana de Dret Públic (AUTON): núms. 34-35, 2007.
Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol (CCFF): núms. 50-51, 2005; núms. 52-53, 2005.
Anuario de Derecho Parlamentario (Corts): núm. 18, 2007.
Cuadernos de Derecho Público (CDP): núm. 28, 2006.
Civitas Europa: núm. 16, 2006.
Documentación Administrativa (DA): núm. 271-272, 2005.
Gaceta Jurídica de la Unión Europea y la Competencia (GJUE): núms. 247-249, 2007.
Justicia Administrativa. Revista de Derecho Administrativo (JA): núms. 34-37, 2007.
Llengua i Dret: núms. 47-48, 2007.
Noticias de la Unión Europea: núms. 264-275, 2007.
Papeles de Economía Española: núms. 111-114, 2007.
Parlamento y Constitución: núm. 9, 2005.
Perspectivas de Sistema Financiero: núms. 89-91, 2007.
Presupuesto y Gasto Público: núms. 46-48, 2007.
Revista Andaluza de Administración Pública (RAAP): núm. 65, 2007.
Revista de Administración Pública (RAP): núms. 172-173, 2007.
Revista Aragonesa de Administración Pública (RArAP): núm. 30, 2007.
Revista de las Cortes Generales (RCG): núms. 62-63, 2004.
Revista de Derecho Comunitario Europeo (RDCE): núm. 27, 2007.
Revista de Derecho Financiero (RDF): núm. 271, vol. 54, 2004.
Revista de Derecho Político (RDP): núms. 68-69, 2007.
Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente (RDURMA): núms. 231-238, 2007.
Revista de Estudios Autonómicos (REA): núm. 4, 2003.
Revista de Estudios Autonómicos y Federales (REAF): núms. 4-5, 2007.
Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA): núms. 303-304, 2007.
Revista Española de Ciencia Política (RECP): núm. 16, 2007.
Civitas. Revista Española de Derecho Administrativo (REDA): núms. 133-135, 2007.
Revista Española de Derecho Constitucional (REDC): núms. 79-80, 2007.

- Revista Española de Derecho Europeo (REDE)*: núms. 21-23, 2007.
Civitas. Revista Española de Derecho Financiero (REDF): núms. 133-135, 2007.
Revista de Estudios Políticos (REP): núms. 137-138, 2007.
Revista Jurídica de Asturias (RJAst): núm. 30, 2006.
Revista Jurídica de Cataluña (RJCAt): núms. 1-4, vol. 106, 2007.
Revista Jurídica de Castilla-La Mancha (RJCLM): núm. 42, 2007.
Revista Jurídica de Castilla y León (RJCyL): núms. 11-13, 2007.
Revista Jurídica de la Comunidad Valenciana (RJCV): núms. 21-24, 2007.
Revista Jurídica de Navarra (RJNav): núm. 43, 2007.
Teoría y Realidad Constitucional. Revista de la UNED (RUNED): núm. 19, 2007.
Revista Valenciana d'Estudis Autònoms (RVEA): núm. 49-50, 2005.
Revista Vasca de Administración Pública (RVAP): núm. 77, 2007.

NOTA: En sustitución de la Revista Galega de Administración Pública (REGAP), cuyo último número fue el 39 (2005), se incluirá la revista Administración y Ciudadanía, editada también por la Escuela Galega de Administración Pública.

TRATAMIENTOS GENERALES

- ARAGÓN REYES, Manuel
 «La organización institucional de las Comunidades Autónomas», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm.79, 2007.
- CASTELLANO GÓMEZ, Serafín
 «El Estado de las Autonomías: un modelo vivo y eficaz», *Anuario de Derecho Parlamentario*, núm.18, 2007.
- KEATING, Michael
 «La integración europea y la cuestión de las nacionalidades», *Revista Española de Ciencia Política*, núm.16, 2007.
- PARADA VÁZQUEZ, José Ramón
 «La segunda descentralización: del estado autonómico al municipal», *Revista de Administración Pública*, núm.172, 2007.
- REQUEJO, Ferran
 «Federalisme, descentralització i pluralisme nacional. Teoria política i anàlisi comparada», *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, núm.4, 2007.
- SÁNCHEZ DE DIOS, Manuel
 «¿Es necesario en Senado en los sistemas federales?», *Revista de las Cortes Generales*, núm.63, 2007.
- TUDELA ARANDA, José
 «La disposición adicional primera de la Constitución y los nuevos Estatutos de Autonomía. La historia como legitimación de la autonomía», *Revista de Administración Pública*, núm.173, 2007.
- VILLAVARDE MENÉNDEZ, Ignacio
 «La función de los derechos fundamentales en el marco del estado de las autonomías», *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, núm.5, 2007.

INSTITUCIONES Y FUENTES DEL DERECHO

- AGUILÓ I LÚCIA, Lluís
 «L'Acadèmia Valenciana de la Llengua i l'Estatut d'Autonomia», *Anuario de Derecho Parlamentario*, núm.18, 2007.
- BERNADÍ GIL, Xavier
 «Hacia el Estado autonómico electrónico. Las TIC en la reforma estatutaria y en la nueva legislación básica estatal», *Autonomías. Revista Catalana de Dret Públic*, núm.35, 2007.
- CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco M.
 «Sí, pueden: (declaraciones de derechos y Estatutos de Autonomía)», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm.79, 2007.

- CANO BUESO, Juan
«Consideraciones sobre una adecuada estrategia para la reforma de los estatutos de autonomía», *Anuario de Derecho Parlamentario*, núm.18, 2007.
- CARRILLO LÓPEZ, Marc
«Los derechos, un contenido constitucional de los Estatutos de Autonomía», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm.80, 2007.
- DÍAZ LEMA, José Manuel
«La aplicación de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, y los títulos competenciales del Estado», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm.337, 2007.
- ENÉRIZ OLAECHEA, Francisco Javier
«El Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra», *Revista Jurídica de Navarra*, núm.42, 2006.
- EXPÓSITO, Enriqueta
«La regulación de los derechos en los nuevos estatutos de autonomía», *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, núm.5, 2007.
- FRANCO I SALA, Lluís
«La nueva Ley de Defensa de la Competencia y los órganos autonómicos», *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y la Competencia*, núm.248, 2007.
- GARCÍA EDO, Vicente
Derecho foral e identidad valenciana: (comentarios al Título I del Estatuto de Autonomía), *Anuario de Derecho Parlamentario*, núm.18, 2007.
- GUILLEM CARRAU, Javier; Visiedo Mazón, Francisco J.
«Los trámites parlamentarios y sus consecuencias en el contenido material de la reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana», *Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 18, 2007.
- IBÁÑEZ GARCÍA, Isaac
«El desistimiento en los recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencia y otras propuestas ante la reforma de la LOTC», *Actualidad Administrativa*, núm. 22, 2007.
- JÁUREGUI BERECIARTU, Gurutz
«Algunas reflexiones sobre los vigentes procesos de reforma estatutarios», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 30, 2007.
- JORDANO FRAGA, Jesús
«Medio Ambiente y el nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía: una visión preliminar», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 65, 2007.
- LÓPEZ BASAGUREN, Alberto
«Las lenguas oficiales entre Constitución y Comunidades Autónomas: ¿desarrollo o transformación del modelo constitucional?», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 79, 2007.
- MALUENDA VERDÚ, Rafael
«La reforma de l'Estatut de la Comunitat Valenciana», *Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 18, 2007.
- MARTÍN QUERALT, Juan Bautista; GARCÍA MORENO, V. Alberto
«Comentarios al Título IX (Economía y Hacienda) del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, modificado por la Ley 1/2006, de 10 de abril», *Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 18, 2007.
- MARTÍNEZ CORRAL, Juan Antonio
«Los presupuestos de la Generalitat en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana», *Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 18, 2007.
- MONTOYA MARTÍN, Encarnación
«Economía y sector público: la organización instrumental en la propuesta de reforma de Estatuto de Autonomía para Andalucía», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 65, 2007.

- OLIVAS MARTÍNEZ, José Luis
«El nuevo Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana», *Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 18, 2007.
- PAREJO Alfonso, LUCIANO José
«El nuevo marco general que para la ordenación territorial y urbanística define la Ley 8/2007, de Suelo», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 337, 2007.
- PLA I DURÁ, Joan Ignasi
«El nou Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana: la perspectiva socialista», *Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 18, 2007.
- PRESNO LINERA, Miguel Ángel
«Nuevos estatutos de autonomía con viejos sistemas electorales», *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, núm. 5, 2007.
- RIBÓ CANUT, Joan
«La reforma de l'Estatut d'Autonomia Valenciana: una oportunitat perduda», *Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 18, 2007.
- RIDAO, Joan
«Les bases de l'autonomia política de Catalunya fixades en el nou Estatut», *Revista Jurídica de Catalunya*, núm. 4, 2007.
- RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Angel María
«La participación orgánica en materia ambiental: El Consejo Asesor de Medio Ambiente y los Consejos Asesores de las Comunidades Autónomas», *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 42, 2006.
- RUIZ ROMERO, Manuel
«La "armonización" del Estatuto andaluz en Cortes: entre el Proyecto de los parlamentarios andaluces y la LOAPA», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 63, 2007.
- SÁNCHEZ FREÍS, Remedio
«Comentario al Título II del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana de 2006», *Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 18, 2007.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando
La representación territorial y el Senado: en torno a la propuesta del Consejo de Estado, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 79, 2007.
- SEVILLA MERINO, Julia
«Los derechos de las valencianas en el nuevo Estatuto de Autonomía», *Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 18, 2007.
- SIMÓ SANTONJA, Vicente Luis
«Título Primero: la Comunitat Valenciana (artículos 1 a 7)», *Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 18, 2007.
- SORIANO HERNÁNDEZ, Enrique
«Notas sobre la reforma del Estatuto de Autonomía en la reforma del Reglamento de Cortes Valencianas», *Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 18, 2007.
- TUDELA ARANDA, José
«A modo de aproximación al Estatuto de Autonomía de Aragón de 20 de abril de 2007: el nuevo Estatuto en el Estado desconcertado», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 30, 2007.

ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA

- GÓMEZ DE LIAÑO GONZÁLEZ, Fernando
«Administración y Estado de Derecho en el Principado de Asturias», *Revista Jurídica de Asturias*, núm. 30, 2006.
- GUICHOT REINA, Emilio; CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio
«El Consejo Audiovisual de Andalucía», *Autonomías. Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 34, 2007.

ORTIZ PRADILLO, Juan Carlos

«La participación de las Comunidades Autónomas en la Administración de Justicia: la nueva Oficina Judicial y los Consejos de Justicia autonómicos», *Parlamento y constitución*, núm. 9, 2005.

TORNOS MAS, Joaquín

«El Consell de l'Audiovisual de Catalunya», *Autonomíes. Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 34, 2007.

COMPETENCIAS

ALCÁZAR AVELLANEDA, Juan Miguel

«El urbanizador en el Texto Refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 233, 2007.

BIENDICHO GRACIA, Luis F.; PÉREZ-SOBA DIEZ DEL CORRAL, Ignacio

«La titularidad y la gestión de las riberas de los ríos en la Ley de Montes de Aragón», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 30, 2007.

CASADO CASADO, Lucía

«Las competencias estatales y autonómicas sobre los parques nacionales a la luz de la reciente jurisprudencia constitucional: nuevas perspectivas para las Comunidades Autónomas», *Revista de Administración Pública*, núm. 172, 2007.

CASADO CASADO, Lucía

«Las Administraciones públicas ante la contaminación lumínica: análisis de un modelo de prevención y control instaurado en Cataluña», *Civitas. Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 134, 2007.

CONTIJOCH PRATDESABA, Ramón

«La Llei de Propietat Horizontal catalana (1a part)», *Revista Jurídica de Catalunya*, núm. 1, 2007.

CORCHERO PÉREZ, Miguel

«El sistema de compensación en la Ley del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura: aspectos prácticos», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 231, 2007.

DE PALMA DEL TESO, Ángeles

«Las competencias de la Generalitat de Catalunya en materia de protección pública de menores», *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, núm. 5, 2007.

DOMINGO ZABALLOS, Manuel José

«Recepción y conservación de la urbanización en la normativa urbanística valenciana», *Revista Jurídica de la Comunidad Valenciana*, núm. 24, 2007.

DOMÍNGUEZ CALATAYUD, Vicente

«La competencia exclusiva de la Generalitat sobre la conservación, modificación y desarrollo del derecho civil foral valenciano», *Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 18, 2007.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio

«La Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo: innovaciones urbanísticas recordando el pasado», *Actualidad Administrativa*, núm. 14, 2007.

FONTANA I PUIG, Artur

«El régimen transitorio del Derecho Urbanístico aplicable en la Comunidad Valenciana», *Revista Jurídica de la Comunidad Valenciana*, núm. 24, 2007.

LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki

«La ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia: una reflexión desde la perspectiva competencial», *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, núm. 4, 2007.

LOSTE MADOZ, Juan Antonio

«Desarrollo autonómico del R. D. 9/2005 sobre suelos contaminados: límites de la prestación de remediación del suelo contaminado», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 235, 2007.

MARNOTES GONZÁLEZ, José Alfonso; TALÍN MARIÑO, Ramón

«Régimen jurídico de la obtención de terrenos dotacionales en la legislación urbanística gallega:

- especial referencia a la ocupación directa», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 231, 2007.
- MENÉNDEZ REXACH, Angel
«La incidencia de la tipología suelo urbanizado-suelo rústico de la Ley 8/2007 sobre la clasificación de suelo establecida por las leyes autonómicas: incidencia sobre el régimen jurídico del suelo urbano, urbanizable y no urbanizable», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 337, 2007.
- MIRAMBELL ABANCÓ, Antoni
«Els censos en l'actual codi civil de Catalunya», *Revista Jurídica de Catalunya*, núm. 2, 2007.
- MOLINER NAVARRO, Rosa María
«Las competencias en materia de derecho civil foral a la luz del art. 49.1.2º del nuevo Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana», *Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 18, 2007.
- MORALES PLAZA, Antonio; CAZORLA GONZÁLEZ-SERRANO, Luis
«La distribución competencial Estado-Comunidades Autónomas en materia de aguas públicas hidráulicas: especial referencia a la Comunidad de Madrid», *Civitas. Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 135, 2007.
- NIETO GARRIDO, Eva
«La gestión compartida del aeropuerto de Barcelona-el Prat. Reflexiones», *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, núm. 4, 2007.
- ORDIZ BARREIRO, Beatriz
«Sistemas de ejecución en la legislación urbanística asturiana», *Revista Jurídica de Asturias*, núm. 30, 2006.
- ORTIZ PRADILLO, Juan Carlos
«La participación de las Comunidades Autónomas en la Administración de Justicia: la nueva Oficina Judicial y los Consejos de Justicia autonómicos», *Parlamento y constitución*, núm. 9, 2005.
- PETIT LAVALL, María Victoria
«La gestión de los aeropuertos españoles», *Civitas. Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 133, 2007.
- PUCHALT RUIZ, Marc
«La gestión directa de las actuaciones integradas en la Ley urbanística valenciana bajo el prisma de la legislación estatal y comunitaria», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 236, 2007.
- RIVAS CLEMOT, Lucio
«La regulación de la figura del agente urbanizador en la nueva Ley 16/2005, de 30 de diciembre, urbanística valenciana», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 233, 2007.
- SANCHEZ PACHÓN, Luis Ángel
«Cuestiones generales sobre la Ley de Cooperativas de Castilla y León», *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 13, 2007.
- SANTOLAYA MACHETTI, Pablo
«Extranjería y nuevos estatutos de autonomía», *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, núm. 4, 2007.
- TRIAS PRATS, Bartomeu
«La evaluación de impacto ambiental en las Islas Baleares: la normativa autonómica en el marco del régimen comunitario y estatal», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 304, 2007.

ADMINISTRACIÓN LOCAL Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS

- GARCÍA GARCÍA, María Jesús
«La intervención de las entidades locales en el proceso de producción legislativa», *Actualidad Administrativa*, núm. 12, 2007.

- GARCÍA RUBIO, Fernando
«El futuro del nivel local supramunicipal de las Comunidades Autónomas», *Actualidad Administrativa*, núm. 9, 2007.
- MATESANZ GÓMEZ, David; NORIEGA, M^a Eugenia
«El territorio y el desarrollo local en el marco de la política de empleo de la Unión Europea», *Noticias de la Unión Europea*, núm. 273, 2007.
- NÚÑEZ PÉREZ, Guillermo G.
«Sobre el concepto de Autonomía Municipal en la Constitución de 1978», *Civitas. Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 134, 2007.
- RODRÍGUEZ HERRERO, Gorka; AJANGIZ, Rafael
«Descentralización municipal y participación ciudadana: evaluación de una experiencia consolidada», *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 17, 2007.
- RUIZ DE LOBERA PÉREZ-MÍNGUEZ, Cecilia
«Por qué los ayuntamientos no deberían tener competencias para la elaboración de los instrumentos de ordenación territorial», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 232, 2007.

RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

- DUQUE VILLANUEVA, Juan Carlos
«Las conferencias sectoriales», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 79, 2007.

COMUNIDADES EUROPEAS Y ACTIVIDAD EXTERIOR

- AGUDO, Miguel J.; GARCÍA, Juan J.; LARA, Juan L.
«A participación autonómica ante os órganos da Unión Europea: plasmación na reforma estatutaria andaluza», *Administración y Ciudadanía*, núm. 1/2007.
- ALCAIDE GUINDO, Pablo; ALCAIDE INCHAUSTI, Julio
«La Contabilidad Regional: Una exigencia de la descentralización», *Papeles de Economía Española*, núm. 111, 2007.
- ARES CASTRO-CONDE, Cristina
«El sistema de alerta temprana para el control del principio de subsidiariedad en la Unión Europea y los Parlamentos Autonómicos: diagnosis y prognosis», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 136, 2007.
- CARDONA LLORENS, Jorge
«La Comunitat Valenciana región europea abierta al mundo: los títulos VI y VII del Estatuto de Autonomía», *Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 18, 2007.
- CIENFUEGOS MATEO, Manuel
«Comunidades autónomas, tribunales de la Unión Europea y responsabilidad por el incumplimiento autonómico del derecho comunitario. Reflexiones a partir de la práctica reciente», *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, núm. 5, 2007.
- GIMENO GÓMEZ LAFUENTE, Juan Luis
«El reconocimiento automático de documentación extranjera en los Registros de la Propiedad de Bienes Inmuebles», *Noticias de la Unión Europea* 265, 2007.
- LÓPEZ-SANTANA, Mariely
«La "Internalización" de la Estrategia Europea de Empleo en España», *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 21, 2007.
- ORDÓÑEZ SOLÍS, David
«Las relaciones entre la Unión Europea y las Comunidades Autónomas en los nuevos estatutos», *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, núm. 4, 2007.
- REY ANEIROS, Adelaida
«Hacia el reforzamiento de la dimensión exterior de la ciudadanía europea», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 63, 2007.

HACIENDA

DE LA FUENTE, Angel; GUNDÍN, María

«El sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común: datos homogéneos para el año base del acuerdo actual y para sus primeros años de aplicación», *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 48, 2007.

GIL-RUIZ GIL-ESPARZA, Carmen Luisa; IGLESIAS QUINTANA, Jaime

«El gasto público en España en un contexto descentralizado», *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 47, 2007.

GIRÓN REGUERA, Emilia

«La incidencia de la reforma de los Estatutos de Autonomía en la financiación autonómica», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 80, 2007.

LENGUAS

ARGELAGUET I ARGEMÍ, Jordi

«La qüestió lingüística en els primers passos del procés de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya (1999-2003)», *Llengua i Dret*, núm. 47, 2007.

BARCELÓ I SERRAMALERA, Mercè

«Els drets lingüístics com a drets públics estatutaris», *Llengua i Dret*, núm. 47, 2007.

CAMINAL BADIA, Miquel

«La reforma dels estatuts i la llengua catalana», *Llengua i Dret*, núm. 47, 2007.

COBREROS MENDAZONA, Edorta

«La normativa sobre el euskera publicada en 2006», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 77, 2007.

CORRETJA I TORRENS, Mercè

«La projecció supraterritorial de la llengua catalana en el nou Estatut d'autonomia de Catalunya», *Llengua i Dret*, núm. 47, 2007.

PONS I PARERA, Eva; PLA BOIX, Anna Maria

«La llengua en el procés de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya (2004-2006)», *Llengua i Dret*, núm. 47, 2007.

BIBLIOGRAFÍA SOBRE EL FEDERALISMO Y EL REGIONALISMO EN EL DERECHO COMPARADO (2007)

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* (AöR): vol. 132, núms. 1-4, 2007.
Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart (JöR): vol. 55, 2007.
Juristenzeitung (JZ): vol. 62, núms. 1-24, 2007.
Juristische Schulung (JuS): vol. 47, núms. 1-12, 2007.
Neue Juristische Wochenschrift (NJW): vol. 60, núms. 1-52, 2007.
Der Staat: vol. 46, núms. 1-3, 2007.
Veröffentlichungen der Vereinigung deutscher Staatsrechtslehrer (VVDStRL): vol. 66, 2007.
Verwaltungsarchiv (VA): vol. 98, núms. 1-4, 2007.
Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV): vol. 67, núms. 1-4, 2007.
Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP): vol. 40, núms. 1-8, 2007.

AUSTRIA

- Österreichische Juristen-Zeitung* (ÖJZ): vol. 62, núms. 1-24, 2007.

CANADÁ

- Canadian Bar Review* (CBR): vol. 85, núms. 2-3, 2007; y vol. 86, núms. 1-2, 2007.
Osgoode Hall Law Journal (Osgoode Hall L.J.): vol. 45, núms. 1-3, 2007.
Queen's Law Journal (Queen's L.J.): vol. 32, núm. 1, 2006; y vol. 32, núm. 2, 2007.
Review of Constitutional Studies: vol. 12, núms. 1-2, 2007.
University of Toronto Faculty of Law Review (U.T.Fac.L.Rev.): vol. 64, núm. 1, 2006; y vol. 65, núm. 1, 2007.
University of Toronto Law Journal (UTLJ): vol. 57, núms. 1-4, 2007.

ESTADOS UNIDOS

- Columbia Law Review* (CLR): vol. 107, núm. 1-8., 2007.
Harvard Law Review (HLR): vol.120, núms. 3-8, 2007;y vol. 121, núms. 1-2, 2007.
The Yale Law Journal (YALE L.J.): vol. 116, núms. 4-8, 2007; y vol. 117, núms. 1-3, 2007.
Publius, the Journal of Federalism (Publius):vol. 37, núms. 2-4, 2007.

ITALIA

- Le Regioni: *núms. 4-6, 2006; y núms. 1-4, 2007.*
Le Istituzioni del federalismo: núms. 3-6, 2006; y núms. 1-4, 2007.
Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico (RTDP): núms. 3-4, 2006; y núms. 1-4, 2007.
Rivista di Diritto Costituzionale (RDC): no hay nuevo número.
Quaderni Costituzionali: núm. 4, 2006; y núms. 1-4, 2007.
Quaderni Regionali: núm. 3, 2006; y núms. 1-3, 2007.
Diritto Pubblico: núms. 2-3, 2006; y núm. 1, 2007.
Diritto Pubblico Comparato ed Europeo (DPCE): núm. 4, 2006.

FRANCIA

- L'Actualité Juridique. Droit Administratif* (AJDA): núms. 38-44, 2006 ; y núms. 1-44, 2007.
Pouvoirs: no hay nuevo número.
Revue du Droit Public (RDP) : núms. 1-6, 2007.
Revue française d'Administration Publique (RFAP): núms. 119-120, 2006 ; y núms. 121-123, 2007.
Revue française de Droit Administratif (RFDA): núm. 6, 2006 ; y núms. 1-6, 2007.
Revue française de Droit Constitutionnel (RFDC) : núm. 68, 2006 ; y núm. 69-72, 2007.
Revue française de Science Politique (RFSP): núm. 57, 2007.

REINO UNIDO

- Parliamentary Affairs*: vol. 60 núms. 1-4, 2007.
Regional Studies: vol. 41 núms. 1-9, 2007.
Public Administration: vol. 85 núms. 1-4, 2007.

SUIZA

- Schweizerisches Zentralblatt für Staats und Verwaltungsrecht* (ZBI): vol. 108, núms. 1-10, 2007.

TRATAMIENTOS GENERALES

ALEMANIA

- ANZON DEMMING, Adele
 «Il regionalismo “asimétrico”: la via italiana e la recente riforma tedesca», *Quaderni Costituzionali*, núm. 4, 2006.
- BABKE, Hans-Georg
Die Zukunftsfähigkeit des Föderalismus in Deutschland und Europa, Frankfurt am Main 2007.
- BEYME, Klaus von
Föderalismus und regionales Bewusstsein – ein internationaler Vergleich, München 2007.
- BIFULCO, Raffaele
 «Il federalismo nel secolo XXI: un resoconto della riforma costituzionale tedesca del 2006», *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, núm. 1, 2007.
- BLANKART, Charles B.
Föderalismus in Deutschland und in Europa, Baden Baden 2007.
- FROMONT, Michel
 «La réforme du fédéralisme allemand de 2006», *Revue française de Droit Constitutionnel*, núm. 70, 2007.
- GAITANIDES, Charlotte
 «Der Nationale Stabilitätspakt nach der Föderalismusreform – eine Fiktion?», *Neue Juristische Wochenschrift*, vol. 60, núm. 43, 2007.
- KADELBACH, Stefan; TIETJE, Christian
 «Autonomie und Bindung der Rechtssetzung in gestuften Rechtsordnungen», *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, vol. 66, 2007.

- KONRAD, Kai A.
Der Föderalstaat nach dem Berlin-Urteil, Frankfurt am Main, 2007.
- LORENZ, Astrid
Föderalismusreform & Co. – warum ändert sich das Grundgesetz?, Berlin, 2007.
- PAPIER, Hans-Jürgen
 «Aktuelle Fragen der bundesstaatlichen Ordnung», *Neue Juristische Wochenschrift*, vol. 60, núm. 30, 2007.
- STARCK, Christian; CLASSEN, Claus Dieter
Föderalismusreform, München, 2007.
- WOELK, Jens
 «Eppur si muove: la riforma del sistema federale tedesco», *Le Istituzioni del federalismo*, núm. 2, 2007.
- AUSTRIA
- BUSSJÄGER, Peter
Katastrophenschutz als Verantwortung im Bundesstaat, Wien, 2007.
- PEPE, Carmine
 «L'omogeneità del diritto elettorale nel sistema federale dell'Austria», *Quaderni regionali*, núm. 1-2, 2007.
- STEGER, Friedrich Michael
Baustelle Bundesstaat – Perspektiven der Weiterentwicklung des politischen Systems Österreich, Wien, 2007.
- CANADA
- SALAZAR, Monica; HOLBROOK, Adam
 «Canadian Science, Technology and Innovation Policy: The Product of Regional Networking?», *Regional Studies*, vol. 41, núm. 8, 2007.
- ESPAÑA
- BALDINI, Gianfranco; PICARELLA, Lucia
 «Il Governo Zapatero e le autonomie», *Le Istituzioni del federalismo*, núm. 5, 2006.
- GIULIANO, Giorgio
 «Asimmetria o uniformità? L'esperienza spagnola e le tendenze del regionalismo in Europa», *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, núm. 4, 2006.
- MASTROMARINO, Anna
 «La Spagna verso una riforma <<ragionata>> della Costituzione?», *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, núm. 4, 2006.
- MIGUEZ MACHO, Luis
 «La riforma degli Statuti regionali in Spagna: problematica giuridica», *Quaderni regionali*, núm. 3, 2007.
- ROCA, David
 «Vers la fin de l'État des autonomies en Espagne?», *Revue française de Droit Constitutionnel*, núm. 72, 2007.
- ESTADOS UNIDOS
- CONLAN Tim; DINAN, John
 «Federalism, the Bush Administration, and the Transformation of American Conservatism», *Publius, the Journal of Federalism*, vol. 37, núm. 3, 2007.
- DE FIGUEIREDO, Rui J. P. Jr.; MCFAY, Michael; WEINGAST, Barry R.
 «Constructing Self-Enforcing Federalism in the Early United States and Modern Russia», *Publius, the Journal of Federalism*, vol. 37, núm. 2, 2007.

- ROUST, Kevin; SHVETSOVA, Olga
«Representative Democracy as a Necessary Condition for the Survival of a Federal Constitution», *Publius, the Journal of Federalism*, vol. 37, núm. 2, 2007.
- FRANCIA
- AA.VV.
Code général des collectivités territoriales. 2008, Dalloz, 2007.
- AA.VV.
La décentralisation en mouvement, La Documentation Française, 2007.
- AA.VV.
Les Collectivités locales en chiffres 2007, Direction générale des collectivités locales, La Documentation Française, 2007.
- AA.VV.
«Les <<lois du pays>> de Polynésie», *Revue française de Droit Administratif*, núm. 6, 2006.
- AA.VV.
«Les normes applicables en matière d'urbanisme et d'environnement en Nouvelle-Calédonie», *Revue française de Droit Administratif*, núm. 6, 2006.
- AA.VV.
Monográfico «Particularités des droits de l'outre mer», *Revue française de Droit Administratif*, núm. 6, 2006.
- AA.VV.
Monográfico «Réforme des statuts de l'Outre-mer», *Revue française de Droit Administratif*, núm. 4, 2007.
- AA.VV.
Recueil de jurisprudence applicable aux agents territoriaux. Année 2006, La documentation française, 2007.
- ARNOLD, Martine
«La modernisation dans une collectivité territoriale: le département du Bas-Rhin», *Revue française d'Administration Publique*, núms. 121-122, 2007.
- BARBATI, Carla
«La mobilité des compétences», *Revue française d'Administration Publique*, núms. 121-122, 2007.
- BELLOUBET-FRIER, Nicole
«Vers un modèle européen d'administration locale», *Revue française d'Administration Publique*, núms. 121-122, 2007.
- BOEUF, Jean-Luc; MAGNAN, Manuela
Les collectivités territoriales et la décentralisation, La Documentation Française, 2007, 3ª edición.
- BORDIER, Dominique
«Les chassés-croisés de l'intérêt local et de l'intérêt national», *L'Actualité Juridique. Droit Administratif*, núm. 40, 2007.
- BREMOND, C.; MONTAIN-DOMENACH, J.
Droit des collectivités territoriales, Presses Universitaires de Grenoble P.U.G, 2007, 3ª edición.
- CHAUCHAT, Mathias
«Transferts de compétences et avenir de la Nouvelle-Calédonie», *L'Actualité Juridique. Droit Administratif*, núm. 40, 2007.
- DANIEL, J. (Dir.)
L'outre-mer à l'épreuve de la décentralisation : nouveaux cadres institutionnels et difficultés d'adaptation, L'Harmattan, 2007.
- DEFFIGIER, Clotilde
«Intercommunalité et territorialisation de l'action publique en Europe», *Revue française d'Administration Publique*, núms. 121-122, 2007.

- DEGRON, Robin
«L'affirmation du rôle des chambres consulaires régionales», *L'Actualité Juridique. Droit Administratif*, núm. 1, 2007.
- DEPUSSAY, Laurent
«L'unité étatique au moyen des asymétries institutionnelles», *Revue française d'Administration Publique*, núms. 121-122, 2007.
- DURAN, Patrice
«Les pannes de la déconcentration: l'échec du rapprochement des directions départementales de l'équipement et des directions départementales de l'agriculture et de la forêt en 1993», *Revue française d'Administration Publique*, núm. 120, 2006.
- FABERON, J. Y. ; ZILLER, J.
Droit des collectivités d'Outre-Mer, L.G.D.J, 2007, 3ª edición.
- FABERON, Jean-Yves
«Nouvelle-Calédonie et Polynésie française: des autonomies différentes», *Revue française de Droit Constitutionnel*, núm. 68, 2006.
- FISCHER, Bénédicte
«La réforme du contrôle de légalité et l'acte II de la décentralisation», *L'Actualité Juridique. Droit Administratif*, núm. 33, 2007.
- LE LIDEC, Patrick
«Le jeu du compromis. L'État et les collectivités territoriales dans la décentralisation en France», *Revue française d'Administration Publique*, núms. 121-122, 2007.
- MARCOU, Gérard; WOLLMANN, Hellmut:
Annuaire 2007 des collectivités locales. Les collectivités territoriales et l'énergie, Centre National de la Recherche Scientifique C.N.R.S., 2007, 27ª edición.
- MARILLIA, G.-D.
Les agents territoriaux, Berger-Levrault, 2007, 5e edición.
- P. THIELLAY, J. P.
Droit des outre-mers, Dalloz, 2007.
- PASTOREL, Jean-Paul
«Collectivité territoriale et clause générale de compétence», *Revue du Droit Public*, núm. 1, 2007.
- PIOLÉ, G.
Les chambres régionales des comptes, LGDJ, 2007.
- SCHÖNDORF-HAUBOLD, Bettina
«L'émergence d'un droit commun de l'autonomie territoriale en Europe», *Revue française d'Administration Publique*, núms. 121-122, 2007.
- THIELLAY, Jean-Philippe
«Les lois organique et ordinaire portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer du 21 février 2007», *L'Actualité Juridique. Droit Administratif*, núm. 12, 2007.
- ITALIA
- AA.VV.
«V Rapporto sulle autonomie locali in Emilia-Romagna», *Le Istituzioni del federalismo*, núms. 3-4, 2006.
- ANZON DEMMING, Adele
«Il regionalismo <<asimmetrico>>: la via italiana e la recente riforma tedesca», *Quaderni Costituzionali*, núm. 4, 2006.
- AZZARITI, Gaetano
«Dopo il referendum del 25-26 giugno: le prospettive del Titolo V», *Diritto Pubblico*, núm. 2, 2006.
- BALBONI, Enzo
«Dopo il referendum: attuazione ed oltrepassamento del titolo V», *Quaderni Costituzionali*, núm. 4, 2006.

- BELLETTI, Michele
«I criteri seguiti dalla Consulta nella definizione delle competenze di Stato e Regioni e il superamento del riparto per materie», *Le Regioni*, núm. 5, 2006.
- BIFULCO, Raffaele
«Il federalismo nel secolo XXI: un resoconto della riforma costituzionale tedesca del 2006», *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, núm. 1, 2007.
- BIN, Roberto
«I criteri di individuazione delle materie», *Le Regioni*, núm. 5, 2006.
- BIN, Roberto
«Il Codice delle Autonomie e i nodi irrisolti», *Le Regioni*, núm. 6, 2006.
- CAMMELLI, Marco (Dir.)
Territorialità e delocalizzazione nel governo locale, Il Mulino, 2007.
- CASTELLI, Luca
Prospettive di interpretazione e di attuazione della via italiana al "federalismo", Cedam, 2007.
- D'ATENA, Antonio (Coord.)
Quarto Rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia, Giuffrè editore, 2007.
- D'ATENA, Antonio
Costituzionalismo multilivello e dinamiche istituzionali, G. Giappichelli, 2007.
- FERRARI, Giuseppe Franco
«Federalismo, regionalismo e decentramento del potere in una prospettiva comparata», *Le Regioni*, núm. 4, 2006.
- GAMBINO, Silvio; D'IGNAZIO, Guerino
La revisione costituzionale e i suoi limiti, Giuffrè editore, 2007.
- GROPPI, Tania
«Il Titolo V cinque anni dopo, ovvero la Costituzione di carta», *Le Regioni*, núms. 3-4, 2007.
- LAFFAILLE, Franck
«La révision avortée de la Constitution italienne (2005-2006) et les apories de l'ingénierie constitutionnelle», *Revue française de Droit Constitutionnel*, núm. 70, 2007.
- MALO, Maurizio
«Forma e sostanza in tema di variazioni territoriali regionali (a margine della pronuncia 66/2007 della Corte costituzionale)», *Le Regioni*, núms. 3-4, 2007.
- MANGIAMELI, Stelio
«Riflessioni sul principio cooperativo, prima della riforma delle Conferenze», *Le Istituzioni del federalismo*, núm. 1, 2007.
- MUSOLINO, Saverio
I rapporti Stato Regioni nel nuovo Titolo V, alla luce dell'interpretazione della Corte costituzionale, Giuffrè editore, 2007.
- PINELLI, Cesare
«Sul referendum del 25-26 giugno 2006», *Diritto Pubblico*, núm. 2, 2006.
- PIOGGIA, Alessandra; VANDELLI, Luciano (Dir.)
La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale. Regioni ed enti locali dopo la riforma del Titolo V, Il Mulino, 2007.
- PIZZETTI, Franco
«Evitare di mettere vino nuovo in otri vecchi: la XV legislatura e l'attuazione del Titolo V», *Le Regioni*, núm. 5, 2006.
- RESCIGNO, Giuseppe Ugo
«Sul referendum costituzionale del 25-26 giugno 2006», *Diritto Pubblico*, núm. 2, 2006.
- ROLLA, Giancarlo
«Lo sviluppo del regionalismo asimmetrico e il principio di autonomia nei nuovi sistemi costituzionali: un approccio di diritto comparato», *Quaderni regionali*, núms. 1-2, 2007.

- TOSI, Rosanna
«Titolo V: la riforma della riforma può aspettare», *Le Regioni*, núm. 4, 2006.
- VANDELLI, Luciano
«Formes et tendances des rapports entre États et collectivités territoriales», *Revue française d'Administration Publique*, núms. 121-122, 2007.
- VIOLINI, Lorenza
«Le proposte di attuazione dell'art. 116, III comma», *Le Regioni*, núm. 2, 2007.
- REINO UNIDO
- ANCKAR, Dag
«Westminster Lilliputs? Parliaments in Former Small British Colonies», *Parliamentary Affairs*, vol. 60, núm. 4, 2007.
- COLE, Alistair
«La territorialisation de l'action publique au Royaume-Uni», *Revue française d'Administration Publique*, núms. 121-122, 2007.
- MACLEOD, Gordon; JONES, Martin
«Territorial, Scalar, Networked, Connected: In What Sense a 'Regional World'?», *Regional Studies*, vol. 41 núm. 9, 2007.
- MORGAN, Kevin
«The Polycentric State: New Spaces of Empowerment and Engagement?», *Regional Studies*, vol. 41 núm. 9, 2007.
- Ward, Lee
«Montesquieu on Federalism and Anglo-Gothic Constitutionalism», *Publius, the Journal of Federalism*, vol. 37, núm. 4, 2007.
- UNIÓN EUROPEA
- GROTZ, Florian
«Europäisierung und nationale Staatsorganisation – Institutionenpolitik in föderalen und unitarischen EU-Staaten», Baden Baden 2007.
- HÄRTEL, Ines
«Verfassungsprinzipien in Europa», *Juristenzeitung*, vol. 62, núm. 19, 2007
- KOTZUR, Markus
«Kooperativer Grundrechtsschutz – eine Verfassungsperspektive für Europa», *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, vol. 55, 2007.
- MONTAG, Frank; BONIN, Andreas von
«Die Entwicklung des Europäischen Gemeinschaftsrechts bis Mitte 2007», *Neue Juristische Wochenschrift*, vol. 60, núm. 47, 2007.
- PAGANO, Michael A.
«The dynamics of federalism in national and supranational political system», Houndmills 2007.
- TELÒ, Mario
«European Union and new regionalism – regional actors and global governance in a post-hegemonic era», Burlington Vt. 2007.
- TRÜTZSCHLER VON FALKENSTEIN, Eugenie
«Grenzüberschreitende und transnationale Zusammenarbeit in der Europäischen Union in der Förderperiode 2006-2016», *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, vol. 55, 2007.
- SUIZA
- BARTOLICH, Marco
«Federalismo e democrazia diretta in Svizzera», *Quaderni regionali*, núm. 3, 2007.

OTROS PAÍSES

FROSINI, Justin O.; RINALDI, Fioravante

«L'avverarsi della <<condizione sospensiva>> costituzionale per l'esercizio dello *ius secessionis* in Serbia-Montenegro», *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, núm. IV, 2006.

INSTITUCIONES Y FUENTES DEL DERECHO

ALEMANIA

AMBROSIUS, Barbara

«Revisibilität von Landesrecht auch bei Ländern mit nur einem Oberlandesgericht?», *Zeitschrift für Rechtspolitik*, vol. 40, núm. 5, 2007.

CANCIK, Pascale

«Die Rezeption neuer Verfassungsregelungen – Ein Beitrag zur ‚Wirkung‘ der Oppositionsregelungen in den Landesverfassungen», *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, vol. 55, 2007.

DIEKMANN, Marc

«Das Verhältnis des Bundesrates zu Bundestag und Bundesregierung im Spannungsfeld von Demokratie und Bundesstaatsprinzip», Frankfurt am Main 2007.

HAGHGU, Katrin

«Die Zustimmung des Bundesrates nach Art. 84 I GG – wider die sog. Einheitsthese», Berlin 2007.

AUSTRIA

BUSSJÄGER, Peter

«Beiträge zum Länderparlamentarismus – zur Arbeit der Landtage», Wien 2007.

ESPAÑA

ALBERTI, Enoch

«Le nouveau statut d'autonomie de la Catalogne», *Revue française d'Administration Publique*, núms. 121-122, 2007.

BLANCO VALDÉS, Roberto L.

«Lo Statuto catalano: testo e pre-testi», *Quaderni Costituzionali*, núm. 4, 2006.

RUGGIU, Ilenia

«Il nuovo Statuto catalano», *Le Regioni*, núm. 2, 2007.

RUGGIU, Ilenia

«Testi giuridici e identità. Il caso dei nuovi Statuti spagnoli», *Le Istituzioni del federalismo*, núm. 2, 2007.

ESTADOS UNIDOS

SCARBOROUGH, Philip A.

«Rules of Decision for Issues Arising Under the Alien Tort Statute», *Columbia Law Review*, vol. 107, núm. 2, 2007.

FRANCIA

COLIN, Frédéric

«Les usages locaux, source du droit administratif», *Revue française de Droit Administratif*, núm. 3, 2007.

HOORENS, Dominique; CHATRIE, Isabelle

«Les évolutions institutionnelles et financières du secteur public territorial européen entre 2000 et 2005», *Revue française d'Administration Publique*, núms. 121-122, 2007.

ITALIA

AMBROSI, Andrea

«L'applicazione del nuovo Codice dei contratti pubblici tra legge regionale e disposizioni comunitarie», *Le Regioni*, núms. 3-4, 2007.

- ARCONZO, Giuseppe
«Sospensione con decreto-legge di leggi regionali: quando i casi di scuola diventano realtà», *Quaderni Costituzionali*, núm. 3, 2007.
- BARTOLE, Sergio
«Le prospettive della legislazione regionale», *Le Regioni*, núm. 5, 2006.
- BENELLI, Filippo
«Interesse nazionale, istanze unitarie e potestà legislativa regionale: dalla supremazia alla leale collaborazione», *Le Regioni*, núm. 5, 2006.
- BONETTI, Paolo
«La giurisprudenza costituzionale sulla materia <<sicurezza>> conferma la penetrazione statale nelle materie di potestà legislativa regionale», *Le Regioni*, núm. 1, 2007.
- BONOMI, Andrea
«La potestà legislativa regionale e le intese fra Regioni: un <<vecchio>> problema che si ripropone in termini <<nuovi>>», *Quaderni regionali*, núm. 3, 2006.
- BRUNETTI, Leonardo
«Potere sostitutivo del difensore civico ex art. 136 TUEL: legittimo il suo esercizio (anche) nei confronti degli Statuti comunali», *Quaderni regionali*, núm. 3, 2007.
- CAPPUCCIO, Laura
«Principio di sussidiarietà, regolamenti di delegificazione e competenza residuale: una verifica incerta?», *Le Regioni*, núm. 2, 2007.
- CARLOTTO, Ilaria
«Il procedimento di formazione degli Statuti delle Regioni ordinarie», Cedam, 2007.
- CARPANI, Guido
«Qualità della normazione dopo la riforma del Titolo V Cost.: un obiettivo condiviso fra livelli di governo», *Quaderni regionali*, núm. 3, 2007.
- COEN, Leopoldo
«Comunicazione e specialità regionale: il quadro normativo previsto dal progetto di nuovo Statuto del Friuli Venezia-Giulia», *Le Istituzioni del federalismo*, núm. 1, 2007.
- CORPACI, Alfredo
«Le prospettive della legislazione regionale in materia di istruzione», *Le Regioni*, núm. 1, 2007.
- D'ATENA, Antonio
«I nuovi statuti regionali e i loro contenuti programmatici», *Le Regioni*, núms. 3-4, 2007.
- DI COSIMO, Giovanni
«Norme cedevoli: un genere, due specie», *Le Regioni*, núm. 1, 2007.
- FALCON, Giandomenico
«Riflettendo su legge elettorale e bicameralismo», *Le Regioni*, núm. 1, 2007.
- GIANGASPERO, Paolo
«La Corte costituzionale e il procedimento di approvazione degli statuti regionali ordinari: problemi risolti e questioni da definire in tema di interpretazione dell'art. 123 Cost.», *Le Regioni*, núm. 4, 2006.
- GIANGASPERO, Paolo
«Ordinamento e disciplina del personale degli enti locali in Trentino-Alto Adige e assetto delle fonti normative regionali e provinciali», *Le Regioni*, núm. 5, 2006.
- GIUPPONI, Tommaso F.
«La Corte e i tempi della politica. L'insindacabilità dei consiglieri regionali e la presunta efficacia inibitoria della delibera del Consiglio», *Le Regioni*, núm. 1, 2007.
- MANGIAMELI, Stelio
«Lo Statuto della Regione Abruzzo al vaglio della Corte costituzionale», *Le Regioni*, núm. 4, 2006.
- MIGNONE, Claudio
«I collegi regionali di garanzia statutaria come organi autori di provvedimenti amministrativi», *Quaderni regionali*, núms. 1-2, 2007.

- MILAZZO, Pietro
«L'impugnativa regionale del "codice dell'ambiente": un'occasione per qualche riflessione sulla struttura e i limiti del potere di sospensione delle leggi nell'ambito dei giudizi in via d'azione introdotti dalle Regioni», *Le Regioni*, núm. 1, 2007.
- ONIDA, Valerio
«Il giudice costituzionale e i conflitti tra legislatori locali e centrali», *Le Regioni*, núm. 1, 2007.
- PITINO, Arianna
«Il potere governativo di annullamento straordinario degli atti amministrativi illegittimi. Riflessioni a margine dell'annullamento disposto dal Governo delle norme dello Statuto del Comune di Genova riguardanti l'elettorato attivo e passivo degli stranieri», *Le Regioni*, núm. 6, 2006.
- RUGGERI, Antonio
«Giudizi sulle leggi in via principale e giurisprudenza costituzionale a seguito della riforma del Titolo V ("modello" ed esperienza a confronto)», *Le Istituzioni del federalismo*, núm. 5, 2006.
- RUGGERI, Antonio
«La Corte, i regolamenti di autonomia locale e le oscillazioni della "logica" sistemica (a "prima lettura" di Corte cost. n. 246 del 2006)», *Le Regioni*, núm. 1, 2007.
- RUGGERI, Antonio
«Leggi statali e leggi regionali alla ricerca di una nuova identità», *Quaderni regionali*, núms. 1-2, 2007.
- SARDELLA, Barbara
«La "dimensione comunitaria" dei nuovi Statuti regionali», *Le Istituzioni del federalismo*, núms. 3-4, 2007.
- SCUTO, Filippo
«Spazi di intervento legislativo regionale nella disciplina della responsabilità amministrativa», *Le Regioni*, núm. 4, 2006.
- SPADARO, Antonino
«Dal "custode della Costituzione" ai "custodi degli Statuti". Il difficile cammino delle Consulte statutarie regionali», *Le Regioni*, núm. 6, 2006.
- VIPIANA, Patrizia
«Le leggi comunitarie regionali: un innovativo strumento per l'attuazione delle direttive comunitarie da parte delle regioni», *Quaderni regionali*, núm. 1-2, 2007.

ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA

ALEMANIA

- GUCKELBERGER, Annette
«Der Widerruf von Verfügungen im schweizerischen Verwaltungsrecht», *Schweizerisches Zentralblatt für Staats und Verwaltungsrecht*, vol. 108, núm. 6, 2007.
- HENNEBERGER, Fred; SUDJANA, Sarah
«Öffentlicher Dienst im Wandel: Zur Entwicklung der kollektiven und individuellen Rechte und Pflichten des Bundespersonals», *Schweizerisches Zentralblatt für Staats und Verwaltungsrecht*, vol. 108, núm. 2, 2007.
- PACHE, Eckhard; GROSS, Thomas
«Verantwortung und Effizienz in der Mehrebenenverwaltung», *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, vol. 66, 2007.
- SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard; DAGRON, Stéphanie
«Deutsches und französisches Verwaltungsrecht im Vergleich ihrer Ordnungsideen – Zur Geschlossenheit, Offenheit und gegenseitigen Lernfähigkeit von Rechtssystemen», *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, vol. 67, núm. 2, 2007.
- UHLMANN, Felix
«Die Neutralität der Verwaltung», *Schweizerisches Zentralblatt für Staats und Verwaltungsrecht*, vol. 108, núm. 4, 2007.

WEIDEMANN, Clemens

«Rechtsund bundesstaatliche Probleme der verwaltungsgerichtlichen Inzidentkontrolle von Pflichtennormen des Bundesrechts», *Verwaltungsarchiv*, vol. 98, núm. 4, 2007.

ESTADOS UNIDOS

NICHOLSON-CROTTY, Sean

«State Merit Amicus Participation and Federalism Outcomes in the U.S. Supreme Court», *Publius, the Journal of Federalism*, vol. 37, núm. 4, 2007.

FRANCIA

BOURDON, Jacques

«La nouvelle réforme des institutions de la fonction publique territoriale, un acte manqué?», *L'Actualité Juridique. Droit Administratif*, núm. 10, 2007.

CASSIA, Paul

«La contrainte au paiement d'une somme d'argent en cas d'inexécution d'une décision juridictionnelle par une collectivité territoriale», *L'Actualité Juridique. Droit Administratif*, núm. 23, 2007.

CREIGNOU, C.; LEMMET, J.-F.

«La fonction publique territoriale. Comment l'intégrer et évoluer en son sein», *Le Moniteur*, 2007.

SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard; DAGRON, Stéphanie

«Deutsches und französisches Verwaltungsrecht im Vergleich ihrer Ordnungsideen – Zur Geschlossenheit, Offenheit und gegenseitigen Lernfähigkeit von Rechtssystemen», *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, vol. 67, núm. 2, 2007.

REINO UNIDO

KOSCHATZKY, Knut ; KROLL, Henning

«Which Side of the Coin? The Regional Governance of Science and Innovation», *Regional Studies*, núm. 8, 2007.

PEARCE, Graham; AYRES, Sarah

«Emerging Patterns of Governance in the English Regions: The Role of Regional Assemblies», *Regional Studies*, vol. 41 núm. 5, 2007.

SCOTT, Allen J.; STORPER, Michael

«Regions, Globalization, Development», *Regional Studies*, vol. 41 Suplemento 1, 2007 .

COMPETENCIAS

ALEMANIA

GRANDJOT, René

Die Rahmengesetzgebung des Bundes im Umweltrecht unter besonderer Berücksichtigung der Föderalismusdiskussion, Frankfurt am Main 2007.

ZIMMERMANN, Andreas

«Rezeption völkerrechtlicher Begriffe durch das Grundgesetz», *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, vol. 67, núm. 2, 2007.

CANADA

BOCCALATTE, Silvio

«L'assistenza sanitaria nel sistema federale: profili di esclusione e di integrazione dell'immigrato alla luce dei valori fondamentali della società canadese», *Quaderni regionali*, núm. 3, 2007.

ESTADOS UNIDOS

DERTHICK, Martha

«Going Federal: The Launch of Medicare Part D Compared to SSI», *Publius, the Journal of Federalism*, vol. 37, núm. 3, 2007.

- DUNNE, Matthew
«Let My People Go (Online): The Power of the FCC to Preempt State Laws that Prohibit Municipal Broadband», *Columbia Law Review*, vol. 107, núm. 5, 2007.
- MILKIS, Sidney M.; RHODES, Jesse H.
«George W. Bush, the Party System, and American Federalism», *Publius, the Journal of Federalism*, vol. 37, núm. 3, 2007.
- POSNER, Paul
«The Politics of Coercive Federalism in the Bush Era», *Publius, the Journal of Federalism*, vol. 37, núm. 3, 2007.
- WILSON, Leanne M.
«The Fate of the Dormant Foreign Commerce Clause After Garamendi and Crosby», *Columbia Law Review*, vol. 107, núm. 3, 2007.
- FRANCIA
- BUI XUAN, Olivia
«La décentralisation culturelle», *L'Actualité Juridique. Droit Administratif*, núm. 11, 2007.
- AA.VV.
Les aides des collectivités territoriales au développement économique, Cour des comptes, La Documentation Française, 2007.
- ALBERTINI, Jean-Benoît
«De la DATAR à la nouvelle DIACT: la place des questions économiques dans la politique d'aménagement du territoire», *Revue française d'Administration Publique*, núm. 119, 2006.
- BODIGUEL, Jean-Luc
«La DATAR (Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale): quarante ans d'histoire», *Revue française d'Administration Publique*, núm. 119, 2006.
- BOUIN, F.
Les collectivités territoriales et le tourisme. Droit, économie, environnement et développement durable, Le Moniteur, 2007.
- BRAS, J.-P.; ORANGE, G.
Les ports dans l'acte II de la décentralisation, L'Harmattan, 2007.
- DAVIGNON, Jean-François; MOLLION, Grégory
«Aménagements touristiques en zone de montagne: des précisions nécessaires ... mais insuffisantes!», *L'Actualité Juridique. Droit Administratif*, núm. 7, 2007.
- GRILHOT, M.O.
Cadre juridique de l'aide et de l'action sociales décentralisées, Vuibert, 2007.
- ITÇAINA, Xabier; PALARD, Jacques; SÉGAS, Sébastien (Dir.)
Régimes territoriaux et développement économique, Presses Universitaires de Rennes, 2007.
- JANIN, Patrick
«La décentralisation dans le droit des espaces naturels protégés», *L'Actualité Juridique. Droit Administratif*, núm. 27, 2007.
- LE ROUX, Mylène
«Le transfert de propriété de monuments historiques aux collectivités territoriales», *L'Actualité Juridique. Droit Administratif*, núm. 39, 2007.
- MAMONTOFF, Catherine
«Le transfert de compétences en matière aéroportuaire», *L'Actualité Juridique. Droit Administratif*, núm. 38, 2007.
- MAUGÜÉ, Christine; CRÉPEY, Edouard
«La réforme des autorisations d'urbanisme», *Revue française de Droit Administratif*, núm. 3, 2007.
- MERLEY, N.
Où vont les routes? La décentralisation de la gestion du réseau routier, L'Harmattan, 2007.

MONDOU, C.

Le domaine privé des collectivités territoriales, Territorial éditions, 2007.

PELTIER, M.

La participation des collectivités territoriales au capital des sociétés, Presses Universitaires d'Aix-Marseille P.U.A.M., 2007.

ITALIA

BALBONI, Enzo; BARONI, Bassano; MATTIONI, Angelo; PASTORI, Giorgio

Il sistema integrato dei servizi sociali. Commento alla legge n. 328 del 2000 e ai provvedimenti attuativi dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, Giuffrè, 2007.

BALDAZZI, Davide

«Il settore “lavoro” dopo la riforma del Titolo V della Costituzione: le Regioni alzano bandiera bianca», *Le Istituzioni del federalismo*, núm. 6, 2006.

BELLESIA, Maria Giulia

«Il quadro degli strumenti per la promozione del cinema in Emilia-Romagna», *Le Istituzioni del federalismo*, núm. 4, 2006 Suplemento.

BELLETTI, Michele

«Il difficile rapporto tra “tutela della salute” e “assistenza e organizzazione sanitaria”. Percorsi di una “prevalenza” che diviene “cdevole”», *Le Regioni*, núm. 6, 2006.

BENELLI, Filippo

«I criteri di allocazione delle competenze nella giurisprudenza costituzionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione», *Le Istituzioni del federalismo*, núm. 1, 2007.

BOLGIANI, Isabella

«L'assistenza spirituale nelle strutture sanitarie toscane: nuove prospettive evolutive», *Le Regioni*, núm. 6, 2006.

BONETTI, Paolo

«La giurisprudenza costituzionale sulla materia “sicurezza” conferma la penetrazione statale nelle materie di potestà legislativa regionale», *Le Regioni*, núm. 1, 2007.

BUZZACCHI, Camilla; PIZZOLATO, Filippo; SATTI, Vincenzo

Regioni e strumenti di governance dell'economia, Giuffrè, 2007.

CACIAGLI, Chiara

«La materia dell'istruzione e i suoi interpreti: Stato, Regioni e Corte costituzionale», *Le Istituzioni del federalismo*, núm. 6, 2006.

CAMMELLI, Marco (Dir.)

Il Codice dei beni culturali e del paesaggio, Il Mulino, 2007.

CARULLO, Antonio

«Proposte di riforma della disciplina delle professioni», *Le Istituzioni del federalismo*, núm. 6, 2006.

COTTAFI, Gianni

«La diffusione degli esercizi cinematografici. Programmazione, concertazione e decentramento», *Le Istituzioni del federalismo*, núm. 4, 2006 Suplemento.

DE PRETIS, Daria

«Condono edilizio e Regioni: la Corte mantiene le sue promesse», *Le Regioni*, núm. 4, 2006.

DEL CAMPO, Franco

«Legislazione in materia di comunicazione», *Le Istituzioni del federalismo*, núm. 1, 2007.

DEMURO, Gianmario; BETZU, Marco

«La tutela paesistico-ambientale tra interessi territoriali e generali esigenze di uniformità», *Le Regioni*, núm. 4, 2006.

DI GIROLAMO, Annarita Silvia

«Livelli essenziali e finanziamento dei servizi sanitari alla luce del principio di leale collaborazione», *Le Istituzioni del federalismo*, núms. 3-4, 2007.

- DONATI, Filippo
L'ordinamento amministrativo delle comunicazioni, G. Giappichelli, 2007.
- FIorentino, Luigi (Dir.)
Lo Stato compratore. L'acquisto di beni e servizi nelle pubbliche amministrazioni, Il Mulino, 2007.
- GAMBINO, Silvio
 «Il diritto di accesso. Profili costituzionali e amministrativi (alla luce del novellato Titolo V Cost. e della legge n. 15 del 2005)», *Le Istituzioni del federalismo*, núm. 5, 2006.
- GHEDINI, Orsola Patrizia
 «Le Film Commission: esperienze e prospettive», *Le Istituzioni del federalismo*, núm. 4, 2006 Supplemento.
- GOSETTI DI STURMECK, Giorgia
 «Il nuovo *welfare* locale: dal Compulsory Competitive Tendering al Best Value Regime», *Le Regioni*, núm. 2, 2007.
- MALO, Maurizio
 «La vacillante collocazione del turismo come materia regionale», *Le Regioni*, núm. 1, 2007.
- MANDARANO, Antonello
Il governo del territorio in Lombardia dopo il testo unico regionale, Giuffrè editore, 2007.
- MAZZAROLLI, Ludovico A.
 «Il concetto di "materie" nell'art. 117, Titolo V, Cost. Se i "lavori pubblici" e gli "appalti pubblici" si prestino a esservi riportati e come si attuino, per essi, il riparto di competenze tra enti», *Le Regioni*, núm. 3-4, 2007.
- MERLONI, Francesco
 «L'impossibile equilibrio tra governo del territorio e pianificazioni di tutela di settore», *Le Regioni*, núm. 6, 2006.
- MERLONI, Francesco
 «Infrastrutture, ambiente e governo del territorio», *Le Regioni*, núm. 1, 2007.
- MERLONI, Francesco
 «Primi incerti tentativi di arginare lo *spoils system* nelle Regioni», *Le Regioni*, núm. 1, 2007.
- MESSINEO, Donato
 «Competenze finalistiche concorrenti e giudizio costituzionale: sindacato teleologico vs limite dei principi», *Le Regioni*, núm. 3-4, 2007.
- MEZZETTI, Massimiliano
 «La legge regionale sulla diffusione dell'esercizio cinematografico. Tra promozione dello spettacolo e promozione di impresa», *Le Istituzioni del federalismo*, núm. 4, 2006 Supplemento.
- NOGLER, Luca
 «La tutela del lavoro», *Le Regioni*, núm. 1, 2007.
- PASSAGLIA, Paolo; RAIÀ, Francesca (Dir.)
La protezione dell'ambiente nella disciplina delle aree protette, G. Giappichelli, 2007.
- POGGI, Annamaria
 «Les compétences administratives et réglementaires des régions italiennes», *Revue française d'Administration Publique*, núm. 121-122, 2007.
- PONTELLO, Tommaso
 «Il riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni in materia di professioni: la posizione "statalista" della Corte costituzionale», *Le Istituzioni del federalismo*, núm. 6, 2006.
- ROCCELLA, Alberto
 «Le intese delle Regioni con le autorità ecclesiastiche sui beni culturali d'interesse religioso», *Le Regioni*, núm. 6, 2006.
- SIMONATI, Anna
 «Usi civici, tutela ambientale e ruolo della Regione», *Le Regioni*, núm. 2, 2007.

STRAZZARI, Davide

«Riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di immigrazione: alla ricerca del confine perduto?», *Le Regioni*, núm. 5, 2006.

VENTURI, Alessandro

«Standard qualitativi e strumenti compensativi nella recente legge lombarda sul governo del territorio: incostituzionalità per "incompatibilità" comunitaria?», *Le Regioni*, núm. 5, 2006.

VITIELLO, Boris

«La sanità pubblica: specchio della realtà dei rapporti Stato/Regioni (con riferimento alla finanziaria 2007)», *Le Istituzioni del federalismo*, núm. 6, 2006.

ADMINISTRACIÓN LOCAL Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS

ALEMANIA

JOCHUM, Heike

«Die Kommunen und der Mittelstand in Europa», *Verwaltungsarchiv*, vol. 98, núm. 2, 2007.

ESTADOS UNIDOS

SERKIN, Christopher

«Local Property Law: Adjusting the Scale of Property Protection», *Columbia Law Review*, vol. 107, núm. 4, 2007.

ESPAÑA

VALLÉS, Jaime; ZÁRATE, Anabel

«Fiscal Federalism, European Stability Pact, and Municipal Investment Finance: A Microdata Analysis of Spanish Municipalities», *Publius, the Journal of Federalism*, vol. 37, núm. 1, 2007.

FRANCIA

COMBEAU, P.

Les contrôles de l'Etat sur les collectivités territoriales aujourd'hui, L'Harmattan, 2007.

FORT, François-Xavier

«Le retrait d'une commune membre d'un EPCI (Établissement Public de Coopération Intercommunale)», *L'Actualité Juridique. Droit Administratif*, núm. 39, 2006.

NOGUEIRA LÓPEZ, Alba

«Dévolution de compétences du niveau régional vers le niveau local: décentralisation, asymétrie et concertation», *Revue française d'Administration Publique*, núms. 121-122, 2007.

VERPEAUX, Michel

«Les collectivités territoriales et le nouvel établissement public de gestion de La Défense», *L'Actualité Juridique. Droit Administratif*, núm. 20, 2007.

WILLIAMS-RIQUIER, Patrice

«La Charte européenne de l'autonomie locale: un instrument juridique international pour la décentralisation», *Revue française d'Administration Publique*, núms. 121-122, 2007.

ITALIA

AMBROSI, Andrea

«I consigli delle autonomie locali nelle Regioni e Province speciali: la questione della fonte competente», *Le Regioni*, núm. 2, 2007.

FARNETI, Giuseppe; POZZOLI, Stefano

Enti locali e sistema dei controlli. Riflessioni e proposte, Giuffrè editore, 2007.

GIANGASPERO, Paolo

«Ordinamento e disciplina del personale degli enti locali in Trentino-Alto Adige e assetto delle fonti normative regionali e provinciali», *Le Regioni*, núm. 5, 2006.

PITINO, Arianna

«Il potere governativo di annullamento straordinario degli atti amministrativi illegittimi. Riflessioni a margine dell'annullamento disposto dal Governo delle norme dello Statuto del Comune di Genova riguardanti l'elettorato attivo e passivo degli stranieri», *Le Regioni*, núm. 6, 2006.

RAFFIOTTA, Edoardo C.

«A proposito dei poteri sostitutivi esercitati nei confronti della comunità montane: davvero non c'è spazio per la leale collaborazione?», *Le Regioni*, núms. 3-4, 2007.

RAFFIOTTA, Edoardo C.

«Problemi in tema di potestà normativa degli enti locali», *Le Istituzioni del federalismo*, núm. 2, 2007.

REINO UNIDO

COUNSELL, David; HART, Trevor; JONAS, Andrew E. G.; KETTLE, Jane

«Fragmented Regionalism? Delivering Integrated Regional Strategies in Yorkshire and the Humber» *Regional Studies*, vol. 41, núm. 3, 2007.

PIKE, Andy; RODRÍGUEZ-POSE, Andrés; TOMANEY, John

«What Kind of Local and Regional Development and for Whom?», *Regional Studies*, vol. 41, núm. 9, 2007.

OTROS PAÍSES

BILLÉ, Roberta

«La città autonoma di Buenos Aires: un nuovo soggetto federale? Contributo al dibattito in corso sul nuovo Codice delle Autonomie locali», *Le Istituzioni del del federalismo*, núm. 2, 2007.

RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

ALEMANIA

SCHLADEBACH, Marcus

«Staatsverträge zwischen Ländern – Grundfragen eines intraföderalen Kooperationsinstruments», *Verwaltungsarchiv*, vol. 98, núm. 2, 2007.

ESTADOS UNIDOS

BAILEY, Michael A.

«Constraining Federalism: Formalizing Expectations about Redistributive Policies in Decentralized Systems», *Publius, the Journal of Federalism*, vol. 37, núm. 2, 2007.

BEDNAR, Jenna

«Valuing Exit Options», *Publius, the Journal of Federalism*, vol. 37, núm. 2, 2007.

COLEMAN TIO, José R.

«Six Puerto Rican Congressmen Go to Washington», *The Yale Law Journal*, vol. 116, núm. 6, 2007.

METZGER, Gillian E.

«Congress, Article IV, and interstate relations», *Harvard Law Review*, vol. 120, núm. 6, 2007.

ITALIA

BALBONI, Enzo; RINALDI, Pio G.

«Livelli essenziali, standard e leale collaborazione», *Le Regioni*, núm. 5, 2006.

BENELLI, Filippo

«Interesse nazionale, istanze unitarie e potestà legislativa regionale: dalla supremazia alla leale collaborazione», *Le Regioni*, núm. 5, 2006.

BIN, Roberto

«La "leale collaborazione" tra prassi e riforma», *Le Regioni*, núms. 3-4, 2007.

- BIN, Roberto; RUGGIU, Ilenia
«La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta di riforma del sistema delle Conferenze, passando per il definitivo abbandono del modello Camera delle Regioni», *Le Istituzioni del federalismo*, núm. 6, 2006.
- CARPANI, Guido
La Conferenza Stato-Regioni. Competenze e modalità di funzionamento dall'istituzione ad oggi, Il Mulino, 2007.
- CAVALLINI CADEDDU
«I controlli sulla gestione delle autonomie nella sentenza della Corte costituzionale n. 267 del 2006», *Le Regioni*, núm. 2, 2007.
- FRATICELLI, Clara
«Stato, Regioni e sdemanializzazione: la Corte "rafforza" il principio di leale collaborazione», *Le Regioni*, núm. 4, 2006.
- PEPE, Carmine
«Condono edilizio e principio di leale collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni», *Quaderni regionali*, núm. 3, 2006.
- RAFFIOTTA, Edoardo C.
«A proposito dei poteri sostitutivi esercitati nei confronti della comunità montane: davvero non c'è spazio per la leale collaborazione?», *Le Regioni*, núms. 3-4, 2007.

COMUNIDADES EUROPEAS Y ACTIVIDAD EXTERIOR

ALEMANIA

- BAST, Jürgen
«Transnationale Verwaltung des europäischen Migrationsraums», *Der Staat*, vol. 46, núm. 1, 2007.
- FISAHN, Andreas; VIOTTO, Regina
«Anforderungen an eine demokratische Europäische Union», *Zeitschrift für Rechtspolitik*, vol. 40, núm. 6, 2007.
- GRAWERT, Rolf
«Die demokratische Gesellschaft der Union. Zur Sozialdimension der europäischen Grundfreiheiten und Grundrechte», *Der Staat*, vol. 46, núm. 1, 2007.
- HÄRTEL, Ines
«Demokratie im europäischen Verfassungsverbund», *Juristenzeitung*, vol. 62, núm. 9, 2007.
- HEINIG, Hans Michael
«Europäisches Verfassungsrecht ohne Verfassungsvertrag», *Juristenzeitung*, vol. 62, núm. 19, 2007.
- HOFFMANN-RIEM, Wolfgang
«Wir stehen am Beginn eines europäisierten Verwaltungsrechts – Allein mit Befehl und Zwang kann der Staat nicht mehr regieren», *Zeitschrift für Rechtspolitik*, vol. 40, núm. 3, 2007.
- KNILL, Christoph; WINKLER, Daniela
«Konvergenz oder Divergenz nationaler Rechts- und Verwaltungsstrukturen? Der Effekt der Europäisierung am Beispiel der Umweltverträglichkeitsprüfung in Deutschland und England», *Verwaltungsarchiv*, vol. 98, núm. 1, 2007.
- KUGELMANN, Dieter
«Wirkungen des EU-Rechts auf die Verwaltungsorganisation der Mitgliedstaaten», *Verwaltungsarchiv*, vol. 98, núm. 1, 2007.
- LÜBBE-WOLFF, Gertrude
«Der Europäische Gerichtshof muss die Grenzen der Unionskompetenzen sorgfältig hüten», *Zeitschrift für Rechtspolitik*, vol. 40, núm. 8, 2007.
- MEYER-DOERPINGHAUS, Ulrich
Die deutschen Hochschulen zwischen Bundesländern und Europa, Bonn 2007.

SAURER, Johannes

«Rechtsverordnungen zur Umsetzung europäischen Richtlinienrechts», *Juristenzeitung*, vol. 62, núm. 22, 2007.

ESPAÑA

CARMONA CONTRERAS, Ana M.

«La europeizzazione della Comunità spagnole: una sfida (ancora) costituzionalmente pendente», *Le Regioni*, núm. 4, 2006.

FRANCIA

DEGRON, Robin

«La décentralisation de la gestion des fonds structurels: une expérimentation au milieu du gué», *L'Actualité Juridique. Droit Administratif*, núm. 17, 2007.

PFEIFFER, Thomas M.

«Zur Verfassungsmäßigkeit des Gemeinschaftsrechts in der aktuellen Rechtsprechung des französischen Conseil constitutionnel», *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, vol. 67, núm. 2, 2007.

SCHEFFLER, Jan

«Das französische Verfassungsverständnis angesichts der Anforderungen des EG/EU-Rechts», *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, vol. 67, núm. 1, 2007.

ITALIA

AA.VV.

Principi generali del diritto amministrativo ed autonomie territoriali, G. Giappichelli, 2007.

AMADEO, Stefano

«La disciplina comunitaria delle comunicazioni. Tra regolamentazione “decentralizzata” e liberalizzazione del mercato», *Le Istituzioni del federalismo*, núm. 1, 2007.

AMBROSI, Andrea

«L'applicazione del nuovo Codice dei contratti pubblici tra legge regionale e disposizioni comunitarie», *Le Regioni*, núms. 3-4, 2007.

ANTONINI, Luca; BARBERO, Matteo

«Apertura della Corte di Giustizia sulla fiscalità regionale di vantaggio», *Quaderni Costituzionali*, núm. 1, 2007.

BACILIERI, Claudio

«La Consulta degli emiliano-romagnoli nel mondo: un patrimonio per l'intera Regione», *Le Istituzioni del federalismo*, núm. 3, 2006 Supplemento.

CARPANI, Guido; GROPPI, Tania; OLIVETTI, Marco; SINISCALCHI, Arturo (Dir.)

Le Regioni italiane nei processi normativi comunitari dopo la legge n. 11, 2005, Il Mulino, 2007.

D'IGNAZIO, Guerino

Integrazione europea e asimmetrie regionali: modelli a confronto, Giuffrè editore, 2007.

DONDI, Rita

«La legislazione regionale a favore degli emigrati», *Le Istituzioni del federalismo*, núm. 3, 2006 Supplemento.

GARDINO, Adriana

«Gli “aiuti regionali” alle imprese tra l'incudine dello Stato e il martello della Comunità europea», *Quaderni regionali*, núms. 1-2, 2007.

GIROTTI, Dimitri

«Potere estero delle Regioni e cooperazione transfrontaliera dopo la riforma del Titolo V», *Le Istituzioni del federalismo*, núm. 1, 2007.

IURATO, Giovanna

«L'UE e la rappresentanza territoriale regionale», *Le Regioni*, núm. 4, 2006.

- IURATO, Giovanna
«La delegazione italiana al Comitato delle Regioni», *Le Regioni*, núm. 2, 2007.
- MAZZOTTI, Mario
«La legge regionale dell'Emilia-Romagna n. 3, 2006 "Interventi in favore degli emiliano-romagnoli e funzionamento della Consulta degli emiliano-romagnoli nel mondo"», *Le Istituzioni del federalismo*, núm. 3, 2006 Suplemento.
- ODONE, Cecilia
«Regioni e diritto comunitario: il quadro delle norme di procedura e l'attuazione regionale delle direttive CE», *Le Istituzioni del federalismo*, núms. 3-4, 2007.
- SARDELLA, Barbara
«La "dimensione comunitaria" dei nuovi Statuti regionali», *Le Istituzioni del federalismo*, núms. 3-4, 2007.
- SAVINO, Mario
«Regioni e Unione europea: il mancato "aggiramento" dello Stato», *Le Regioni*, núms. 3-4, 2007.
- SPADACINI, Lorenzo
«Integrazione europea e ordinamenti regionali: la debolezza dei Consigli», *Le Istituzioni del federalismo*, núms. 3-4, 2007.
- VIPIANA, Patrizia
«Le leggi comunitarie regionali: un innovativo strumento per l'attuazione delle direttive comunitarie da parte delle regioni», *Quaderni regionali*, núms. 1-2, 2007.

HACIENDA

ALEMANIA

- BACHUR, Joao Paulo
«Fédéralisme fiscal, attributions fiscales constitutionnelles et péréquation régionale: États-Unis, Allemagne et Brésil dans una perspective comparée», *Revue française d'Administration Publique*, núm. 119, 2006.
- DROEGE, Michael
«Notruf aus Karlsruhe Die Begrenzung der Staatsverschuldung und das Heraufziehen des Jurisdiktionsstaates im Haushaltsverfassungsrecht», *Verwaltungsarchiv*, vol. 98, núm. 1, 2007.
- GESKE, Otto-Erich
«Der bundesstaatliche Finanzausgleich in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts», *Der Staat*, vol. 46, núm. 2, 2007.
- HÖFLING, Wolfram
«Haushaltsund Finanzverfassung in der Krise. Steuerungsschwächen, Fehlanreize, Reformoptionen», *Der Staat*, vol. 46, núm. 2, 2007.
- HOFF, Benjamin-Immanuel
Föderalismusreform in der Haushaltsnotlage – Perspektiven der Modernisierung bundesstaatlicher Ordnung, Baden Baden 2007.
- HOMBURG, Stefan; RÖHRBEIN, Kristina
«Ökonomische Anmerkungen zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 19. Oktober 2006», *Der Staat*, vol. 46, núm. 2, 2007.
- KERBER, Markus C.
«Der Souverän des Bundesstaatsnotstands. Anmerkungen zur finanzverfassungsrechtlichen Argumentation und finanzwissenschaftlichen Methodik des Bundesverfassungsgerichts in seinem Urteil vom 19.10.2006», *Der Staat*, vol. 46, núm. 2, 2007.
- WALDHOFF, Christian; HEY, Johanna
«Finanzautonomie und Finanzverflechtung in gestuften Rechtsordnungen», *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, vol. 66, 2007.

CANADA

FEASBY, Colin

«Constitutional Questions About Canada's New Political Finance Regime», *Osgoode Hall Law Journal*, vol. 45 núm. 3, 2007.

ESTADOS UNIDOS

BACHUR, Joao Paulo

«Fédéralisme fiscal, attributions fiscales constitutionnelles et péréquation régionale: États-Unis, Allemagne et Brésil dans una perspective comparée», *Revue française d'Administration Publique*, núm. 119, 2006.

MIKESELL, John

«Changing State Fiscal Capacity and Tax Effort in an Era of Devolving Government, 1981-2003», *Publius, the Journal of Federalism*, vol. 37, núm. 4, 2007.

FRANCIA

BOUVIER, Michel

«Repenser la solidarité financière entre collectivités locales: les nouveaux enjeux de la péréquation», *Revue française d'Administration Publique*, núms. 121-122, 2007.

HOORENS, Dominique; CHATRIE, Isabelle

«Les évolutions institutionnelles et financières du secteur public territorial européen entre 2000 et 2005», *Revue française d'Administration Publique*, núms. 121-122, 2007.

MILLER, Gilles

«Les chambres régionales et territoriales des comptes depuis l'arrêt *Martinie* de la CEDH», *L'Actualité Juridique. Droit Administratif*, núm. 9, 2007.

MILLER, Gilles; LEYAT, Alain

«Les chambres régionales et territoriales des comptes et le contrôle des délégations de service public», *L'Actualité Juridique. Droit Administratif*, núm. 31, 2007.

ITALIA

ANTONINI, Luca; BARBERO, Matteo

«Apertura della Corte di Giustizia sulla fiscalità regionale di vantaggio», *Quaderni Costituzionali*, núm. 1, 2007.

BARBERO, Matteo

«Progressività del sistema tributario, uguaglianza e autonomia impositiva regionale», *Le Regioni*, núm. 4, 2006.

BARBERO, Matteo

«Per attuare una vera fiscalità regionale di vantaggio serve il federalismo fiscale (nota a margine di Corte di Giustizia delle Comunità europee, sentenza nella causa C-88/03, Portogallo vs. Commissione)», *Le Regioni*, núm. 2, 2007.

BASILAVECCHIA, Massimo; DEL FEDERICO, Lorenzo; OSCULATI, Franco

«Il finanziamento delle Regioni a Statuto ordinario mediante tributi propri e compartecipazioni: basi teoriche ed evidenza empirica nella difficile attuazione dell'art. 119 Cost.», *Le Istituzioni del federalismo*, núm. 5, 2006.

BRANCASI, Antonio

«Il controllo finanziario e contabile sugli enti territoriali», *Diritto Pubblico*, núm. 3, 2006.

CASALE, Giuseppe

«Orientamenti dottrinari e normativi in tema di gestione finanziaria ed economica in ambito pubblico anche con riferimento all'Ente Regione», *Quaderni regionali*, núms. 1-2, 2007.

DI GIROLAMO, Annarita Silvia

«Livelli essenziali e finanziamento dei servizi sanitari alla luce del principio di leale collaborazione», *Le Istituzioni del federalismo*, núms. 3-4, 2007.

PAGLIARIN, Carola

Autonomia, efficienza e responsabilità, G. Giappichelli, 2007.

IMMORDINO, Dario

«La legge n. 3 del 9 febbraio 2006 della Regione Toscana e le prospettive reali di attuazione della riforma degli artt. 117 e 119 Cost., negli effetti immediati della sentenza n. 417 del 9-14 novembre 2005 della Corte costituzionale», *Le Istituzioni del federalismo*, núm. 5, 2006.

NIKIFAVARA, Khelena

«L'autonomia finanziaria regionale e locale tra effettività ed esigenze di coordinamento», *Le Istituzioni del federalismo*, núm. 5, 2006.

SALAZAR, Carmela

«Gli interventi speciali ex art. 119, c. 5, Cost., secondo la sent. n. 451 del 2006: la Corte prosegue nella (ri)definizione del <<federalismo fiscale a Costituzione inattuata>>», *Le Regioni*, núms. 3-4, 2007.

VITIELLO, Boris

«La sanità pubblica: specchio della realtà dei rapporti Stato/Regioni (con riferimento alla finanziaria 2007)», *Le Istituzioni del federalismo*, núm. 6, 2006.

OTROS PAISES

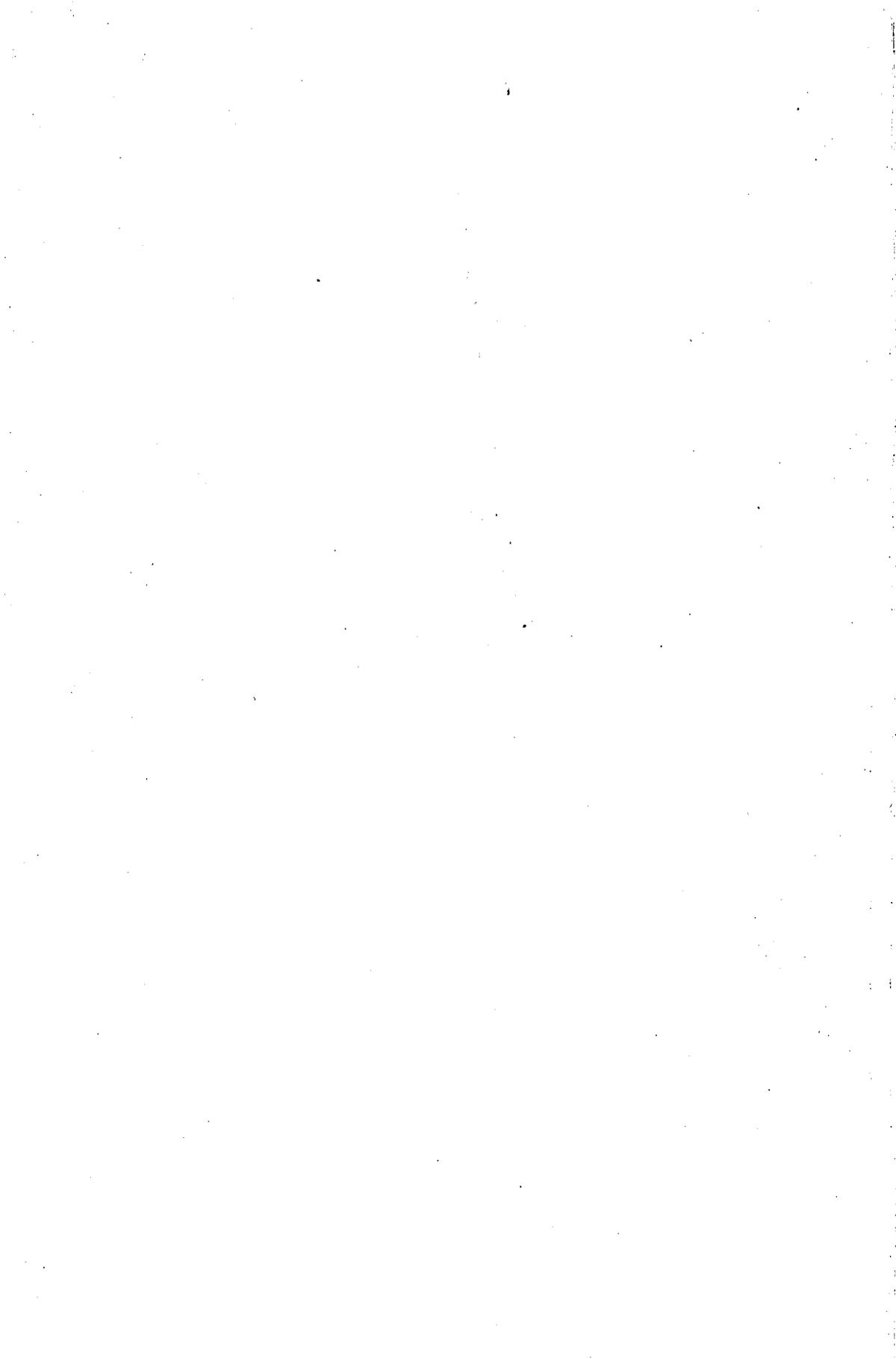
BACHUR, Joao Paulo

«Fédéralisme fiscal, attributions fiscales constitutionnelles et péréquation régionale: États-Unis, Allemagne et Brésil dans une perspective comparée», *Revue française d'Administration Publique*, núm. 119, 2006.

LENGUAS

CUNNINGHAM, M.

«Public Policy and Normative Language: Utility, Community and Nation in the Debate over the Construction of Tryweryn Reservoir», *Parliamentary Affairs*, vol. 60, núm. 4, 2007.



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,
Catedrático 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 Granada

Galicia

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

Islas Baleares

MARIA BALLESTER CARDELL,
Profesora de Derecho Constitucional
de la Universidad de las Islas Baleares

La Rioja

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

Madrid

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

Murcia

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

Navarra

MARTÍN M^a RAZQUIN LIZARRAGA,
Catedrático 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.*

ANÁLISIS

El Informe de las Comunidades Autónomas 2007 reúne todas las normas y actos institucionales de las diecisiete Comunidades Autónomas producidos durante el año así 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 toda 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, Vicepresidencia
- CANARIAS, Presidencia
- CANTABRIA, Consejería de Presidencia, y Justicia
- CASTILLA Y LEÓN, Consejería de la Presidencia
- CASTILLA-LA MANCHA, Consejería de Administraciones Públicas
- CATALUÑA, Instituto de Estudios Autonómicos
- EXTREMADURA, Presidencia
- GALICIA, Consejería de Presidencia, Administraciones Públicas y Justicia
- ISLAS BALEARES, Presidencia
- MADRID, Vicepresidencia Primera y Portavocía del Gobierno
- 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 49

INSTITUTO DE DERECHO PÚBLICO