

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.