

ANÁLISIS DE LA ACTIVIDAD DEL ESTADO Y DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

LEYES Y REGLAMENTOS DEL ESTADO 2008

José Antonio Montilla Martos

La actividad legislativa del Estado durante el año ha sido escasa. Es lo habitual en año electoral. El Decreto de disolución del Congreso y el Senado y de convocatoria de elecciones para el 9 de marzo es de 14 de enero (Real Decreto 33/2008) y las sesiones constitutivas de las Cámaras tras esas elecciones tuvieron lugar el 1 de abril. A partir de ese momento puede iniciarse el proceso de tramitación parlamentaria de propuestas legislativas que difícilmente concluye antes de final de año, salvo que se trate de leyes de escasa enjundia. En este sentido se han aprobado sólo 4 leyes ordinarias, tres de las cuales fueron publicadas en el BOE del último día del año, y 2 leyes orgánicas. Han sido más numerosas las fuentes con valor de ley procedentes del Gobierno. También resulta habitual que tras la formación del nuevo Gobierno éste pretenda adoptar medidas urgentes para la inmediata aplicación de algunos de los contenidos de su programa electoral. Sin embargo, lo singular de este ejercicio es que la mayoría de los decretos-leyes no se vinculan al contenido del programa electoral sino que incluyen medidas para hacer frente a la grave situación de crisis económica que nos asola. En este sentido, se han aprobado 10 decretos-leyes, de los cuales 6 están directamente relacionados con la situación de crisis económica. Alguno de ellos merece una reflexión desde la perspectiva de la distribución de competencias, como se expone luego. Al margen, de los decretos-leyes de medidas económicas merece también atención el de medidas urgentes para garantizar el abastecimiento de agua de la provincia de Barcelona. Y ello tanto desde la perspectiva del sistema de fuentes, al prever expresamente condiciones derogatorias que, además, se cumplieron, como desde el desarrollo del Estado autonómico con el debate sobre la no solicitud por parte del Gobierno del informe preceptivo no vinculante que prevé el nuevo Estatuto de Aragón para los trasvases.

En cuanto a las reformas estatutarias procede destacar que parece haberse quebrado el ritmo de aprobación de estas reformas pues frente a las 2 leyes orgánicas de reforma estatutaria aprobadas en 2006 (Valencia y Cataluña) y las 4 de 2007 (Balears, Andalucía, Aragón y Castilla y León) durante 2008 no se ha aprobado ninguna. Algo ha debido influir también la convocatoria electoral. Lo cierto es que en la actualidad únicamente se está tramitando una Proposición de Ley de reforma estatutaria, la de Castilla-La Mancha. Tras ser calificada por la Mesa del Congreso el 7 de abril, nada más constituirse las nuevas Cortes, y aprobarse su toma en consideración por el Pleno del Congreso de octubre ha terminado el año en la Comisión constitucional. El futuro de esta reforma no parece completamente despejado pues ha concluido el año sin acuerdo entre los dos partidos mayoritarios sobre la redacción de los numerosos preceptos que la propuesta estatuta-

ria dedica al agua y, especialmente, sobre el tratamiento estatutario del trasvase Tajo-Segura.

En relación a los reglamentos, seguramente el aspecto más relevante se refiere a los decretos de traspasos que tienen su origen en los nuevos Estatutos de Autonomía. Estos no se caracterizan especialmente por procurar una notoria ampliación competencial. Por ello, no se espera un gran aluvión de traspasos como consecuencia de las reformas estatutarias e incluso el alcance de éstos es limitado. Sin embargo, durante 2008 se ha aprobado uno de los más importantes, y también polémicos, de los que derivarán del proceso de reformas estatutarias. Es el traspaso de facultades y funciones sobre las aguas de la cuenca del Guadalquivir que discurren íntegramente por Andalucía. Debe recordarse que ese traspaso se sustenta en el art. 51 del Estatuto de Andalucía (Ley Orgánica 2/2007) que ha sido recurrido ante el Tribunal Constitucional por la Comunidad Autónoma de Extremadura. Por lo demás, muchos reglamentos gubernamentales desarrollan contenidos de las numerosas leyes aprobadas el año anterior y, como suele suceder tras la formación del Gobierno después de elecciones generales, se ha producido una reestructuración de los departamentos ministeriales.

Por último, debe destacarse la elaboración por el Gobierno de unos «Criterios sobre adecuación de la normativa estatal al orden constitucional de distribución de competencias», que no se han querido hacer públicas sino que han sido trasladadas a través de una carta a los distintos Ministros para que las tengan en cuenta en su actividad normativa.

Actividad legislativa

Leyes orgánicas

A) El curioso reconocimiento de eficacia interpretativa a la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea

La primera Ley Orgánica aprobada en 2008 ha sido la Ley Orgánica 1/2008, de 30 de julio, por la que se autoriza la ratificación por España del Tratado de Lisboa, por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en la capital portuguesa el 13 de diciembre de 2007. La Ley Orgánica cuenta con dos arts. En el primero se autoriza la ratificación por España del mencionado Tratado y el segundo se dedica a la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Señala que a tenor de lo dispuesto en el párrafo segundo del art. 10 de la Constitución española y en el apartado 8 del art. 1 del Tratado de Lisboa, las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades públicas que la Constitución reconoce se interpretarán también de conformidad con lo dispuesto en la Carta de Derechos Fundamentales publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea de 14 de diciembre, reproduciendo a continuación el texto íntegro de la Carta. De esta forma singular, se reconoce expresamente la eficacia interpretativa de la Carta, lo que no empece su eficacia vinculante cuando entre en vigor el Tratado de Lisboa, teniendo presente lo establecido por el Tribunal Constitucional en la Declaración 1/2004 pues, como se sabe, el art. 6 del Tratado de la Unión Europea reformado en Lisboa señala que la Carta «tendrá el mismo valor jurídico que los Tratados».

La otra ley orgánica del año apenas merece reseña. Ha sido la Ley Orgánica 2/2008, de 4 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, del Poder Judicial, complementaria de la Ley para la ejecución en la Unión Europea de Resoluciones que impongan sanciones pecuniarias. Su contenido se vincula directamente a la Ley 1/2008 para la ejecución en la Unión Europea de resoluciones que impongan sanciones pecuniarias, a la que nos referimos a continuación. Modifica dos concretos preceptos de la Ley Orgánica del Poder Judicial sobre competencias jurisdiccionales que por su carácter orgánico no podía hacer el legislador ordinario.

Leyes ordinarias

Se han aprobado sólo cuatro leyes ordinarias, con la Ley de Presupuestos. Compárese con las 53 del año anterior. Además, no son leyes que contengan regulaciones generales de especial alcance sino la mencionada Ley de Presupuestos, dos supuestos de incorporación de normas europeas y en la restante diversas modificaciones tributarias entre las que destaca la supresión fáctica del Impuesto sobre el Patrimonio.

A) La incorporación de diversas normas europeas

La primera ley ordinaria de la legislatura ha sido la *Ley 1/2008, de 4 de diciembre, para la ejecución en la Unión Europea de resoluciones que impongan sanciones pecuniarias*. Es una Ley vinculada al espacio europeo de libertad, seguridad y justicia y en concreto a la cooperación judicial en materia civil y penal entre los Estados miembros en cuanto pretende incorporar al Derecho español la regulación europea del reconocimiento mutuo de sanciones pecuniarias contenida en la Decisión Marco 2005/214/JAI del Consejo, de 24 de febrero de 2005. En ella se prevé la elaboración de un instrumento que permita garantizar la recaudación por el Estado de residencia de las multas impuestas con carácter definitivo por otro Estado miembro a personas físicas o jurídicas. El título competencial del Estado para aprobar la Ley ha sido, lógicamente, la competencia exclusiva sobre legislación procesal del art. 149.1.6 CE.

También atiende a la incorporación de normas europeas la *Ley 3/2008, de 23 de diciembre, relativa al derecho de participación en beneficio del autor de una obra de arte original*. Su objeto es adaptar la regulación del derecho de participación de los artistas plásticos a lo dispuesto por la Directiva 2001/84/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de septiembre de 2001, relativa al derecho de participación en beneficio del autor de una obra de arte original.

La incidencia en el ámbito autonómico se produce a través de la constitución del denominado Fondo de Ayuda a las Bellas Artes. La administración del Fondo corresponde a una Comisión adscrita al Ministerio de Cultura, sin perjuicio de su autonomía funcional. Dicha Comisión está presidida por el Ministro de Cultura o la persona en quien él delegue y estará integrada por representantes de las Comunidades Autónomas, de los sujetos obligados y de las entidades que gestionan el derecho de participación en la forma en que se determine por vía reglamentaria. Señala la Ley, que el Gobierno en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la presente Ley, llevará a cabo las modificaciones normativas precisas

para distribuir territorialmente entre Comunidades Autónomas los recursos del Fondo de Ayuda a las Bellas Artes a fin de que sean estas administraciones las que, de acuerdo con su competencia exclusiva en la materia, gestionen directa e íntegramente los citados recursos en sus respectivos territorios. Los criterios y mecanismos de reparto deberán a su vez, acordarse con las Comunidades Autónomas.

El título competencial aducido por el Estado es la competencia exclusiva en materia de legislación sobre propiedad intelectual, conforme a lo establecido en el art. 149.1.9ª de la Constitución haciendo hincapié en que se respetan, en todo caso, las competencias autonómicas en materia de cultura fijadas por los Estatutos de Autonomía.

B) La supresión fáctica del Impuesto sobre el Patrimonio

Se ha aprobado también la *Ley 4/2008, de 23 de diciembre, por la que se suprime el gravamen del impuesto sobre el patrimonio, se generaliza el sistema de devolución mensual en el impuesto sobre el valor añadido, y se introducen otras modificaciones en la normativa tributaria*. Esta Ley tiene por objeto la introducción de diversas modificaciones en el Impuesto sobre Sociedades, el Impuesto sobre la Renta de no Residentes, el Impuesto sobre el Patrimonio, el Impuesto sobre el Valor Añadido, la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del Régimen Económico Fiscal de Canarias, el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, la Ley de Impuestos Especiales y la Ley General Tributaria. Además, se introducen sendas disposiciones en el ámbito del Impuesto sobre Actividades Económicas y del Impuesto sobre las Primas de Seguros para dar cumplimiento a los Acuerdos alcanzados por la Administración General del Estado con los representantes del sector del transporte por carretera con el fin de paliar los efectos que la elevación del precio de los combustibles viene ocasionando en dicho sector.

La modificación con más incidencia para las Comunidades Autónomas es la supresión fáctica del Impuesto sobre Patrimonio. El legislador considera que las transformaciones, tanto del entorno económico internacional como las mismas modificaciones introducidas en el tributo, han hecho que pierda su capacidad para alcanzar de forma eficaz los objetivos para los que fue diseñado. Por ello, se suprime el gravamen derivado de este impuesto tanto para la obligación real como para la obligación personal de contribuir, sin necesidad de modificar al mismo tiempo la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía, puesto que cualquier modificación de esta Ley debe ser objeto de un examen conjunto en el marco del proceso de reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas.

Por este motivo, en realidad el impuesto no se suprime sino que se establece una bonificación del 100% sobre la cuota íntegra (art. 33). El problema es que de esta forma se impide a las Comunidades Autónomas gravar ese hecho imponible pues formalmente el Estado sigue gravándolo. El legislador estatal es consciente del perjuicio que esta supresión ocasiona para las Comunidades Autónomas. Por ello, la Disposición Adicional segunda, bajo el título de «Lealtad institucional», señala que «el Gobierno, de conformidad con el principio de lealtad institucio-

nal, procederá a evaluar bilateralmente en el marco de la reforma del sistema de financiación el importe correspondiente a las pérdidas de ingresos que supongan la supresión del Impuesto sobre el Patrimonio y hacer efectiva la compensación correspondiente».

C) *La Ley de Presupuestos*

Finalmente, nos referimos a la *Ley 2/2008, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2009*, que también en esta nueva legislatura viene sin «ley de acompañamiento» por lo que parece consolidarse la buena práctica legislativa iniciada en 2004. En su exposición de motivos se señala que consolida la reorientación del gasto hacia programas para el impulso de la productividad, que se manifiesta a través de tres tipos de medidas: la inversión pública en infraestructuras, el esfuerzo en investigación, desarrollo e innovación tecnológica, así como en el ámbito de la educación. En definitiva, se trata de incrementar el capital público, contribuyendo a aumentar el potencial de crecimiento de la economía española. No obstante, acaso ha tenido este año un papel secundario en la definición de la política económica del Gobierno pues ese papel lo han cumplido los distintos Decretos-leyes dictados al hilo de la profundización de la crisis económica.

Nos interesa especialmente el Título VII, dedicado, en sus dos capítulos respectivamente, a Entidades Locales y Comunidades Autónomas. El Capítulo II regula determinados aspectos de la financiación de las Comunidades Autónomas. Su núcleo básico lo constituye la articulación del mecanismo del Sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común, integrado por recursos del Estado que se transfieren a las mismas (Fondo de Suficiencia) y por la regulación de tres de las medidas derivadas de la II Conferencia de Presidentes y aprobadas por el Consejo de Política Fiscal y Financiera en su sesión de 13 de septiembre de 2005, como son la dotación complementaria para la financiación de la asistencia sanitaria, la dotación de compensación de insularidad, y la garantía de financiación de los servicios de asistencia sanitaria del año 2007. Por último, se recoge la regulación de los Fondos de Compensación Interterritorial, distinguiendo entre Fondo de Compensación y Fondo Complementario. Ambos Fondos tienen como destino la financiación de gastos de inversión por las Comunidades Autónomas. No obstante, el Fondo Complementario puede destinarse a la financiación de gastos de puesta en marcha o funcionamiento de las inversiones.

Decretos Legislativos

A) Decretos legislativos de texto refundido previstos en leyes aprobadas el año anterior

Se han aprobado dos decretos legislativos, en ambos casos de texto refundido, esto es, sin introducir innovaciones sustantivas en el ordenamiento jurídico, aunque ambos en ámbitos de especial trascendencia para las Comunidades Autónomas.

En primer lugar, aún antes de la disolución de las cámaras y la convocatoria de elecciones, el Real Decreto legislativo 1/2008, de 11 de enero, aprueba el texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos. La dele-

gación legislativa había sido efectuada el año anterior por la disposición final séptima de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera. Su Disposición Final séptima autoriza al Gobierno para que, en el plazo máximo de un año contado a partir de su entrada en vigor, elabore y apruebe un Texto Refundido en el que regularice, aclare y armonice las disposiciones legales vigentes en materia de evaluación de impacto ambiental. En consecuencia, estamos ante un Decreto legislativo que no se limita a formular un texto único sino que está habilitado para «regularizar, aclarar y armonizar», en las dos opciones abiertas por el art. 82.5 CE.

Tras diversas modificaciones de la legislación aplicable a la evaluación de impacto ambiental de los proyectos por la incorporación de normas europeas era necesario un nuevo Texto Refundido para aclarar y armonizar las disposiciones vigentes en la materia. El Decreto legislativo tiene por objeto establecer el régimen jurídico aplicable a la evaluación de impacto ambiental de proyectos consistentes en la realización de obras o instalaciones y pretende asegurar la integración de los aspectos ambientales en el proyecto de que se trate mediante la incorporación de la evaluación de impacto ambiental en el procedimiento de autorización o aprobación de aquél por el órgano sustantivo.

Tiene carácter de legislación básica de protección de medio ambiente salvo determinados preceptos referidos exclusivamente a la Administración General del Estado. En virtud de ese carácter, en distintos aspectos la Ley se limita a remitir a lo que establezcan las Comunidades Autónomas. Así sucede con los plazos para remitir el expediente y formular la declaración de impacto ambiental (12.2); el plazo para la caducidad de la declaración de impacto ambiental si no se ha iniciado la obra (14). De especial interés resulta la Disposición Adicional tercera según la cual «los proyectos que deban ser autorizados o aprobados por la Administración General del Estado y no hayan de sujetarse a evaluación de impacto ambiental conforme a lo establecido en esta Ley podrán quedar sujetos a dicha evaluación cuando así lo determine la legislación de cualquier Comunidades Autónomas afectada por el proyecto».

El otro Decreto legislativo ha sido el Real Decreto legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo. La Disposición Final segunda de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, delegó en el Gobierno la potestad de dictar un Real Decreto legislativo que refundiera el texto de ésta y los preceptos que aún quedaban vigentes del Real Decreto legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

La pretensión del texto, según su Exposición de Motivos, no es sólo aclarar, regularizar y armonizar la terminología y el contenido dispositivo de los textos legales de 1992 y 2007 sino estructurar y ordenar en una única disposición general una serie de preceptos dispersos y de diferente naturaleza, pero adaptándolos a las competencias urbanísticas, de ordenación del territorio y de vivienda de las Comunidades Autónomas. Como es conocido, a partir de esta STC 61/1997 resulta claro que a las Comunidades Autónomas les corresponde diseñar y desarrollar sus propias políticas en materia urbanística mientras que al Estado le corresponde a su vez ejercer ciertas competencias que inciden sobre la materia, pero evitando condicionar las autonómicas.

La Exposición de Motivos parte de que esa doctrina no ha sido asumida por el legislador estatal, que ha legislado de manera accidentada, al hilo de los sucesivos pronunciamientos constitucionales, de manera que se han producido ocho modificaciones legislativas en doce años. Este Texto Refundido pretende superar esta situación, no sólo la accidentalidad sino también el conflicto con las competencias autonómicas. Por ello, por primera vez, el legislador estatal prescinde de regular técnicas específicamente urbanísticas, tales como los tipos de planes o las clases de suelo, y se evita el uso de los tecnicismos propios de ellas para no prefigurar, siquiera sea indirectamente, un concreto modelo urbanístico y para facilitar a los ciudadanos la comprensión de este marco común. No se pretende configurar una Ley urbanística, sino una Ley referida al régimen del suelo y la igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales a él asociados en lo que atañe a los intereses cuya gestión está constitucionalmente encomendada al Estado.

En este sentido, los títulos competenciales aducidos por el Estado son las condiciones básicas de la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los correspondientes deberes constitucionales y, en su caso, de bases del régimen de las Administraciones Públicas, de la planificación general de la actividad económica y de protección del medio ambiente, dictadas en ejercicio de las competencias reservadas al legislador general en el art. 149.1.1.^a, 13.^a, 18.^a y 23.^a de la Constitución. También el ejercicio de la competencia reservada al legislador estatal por el art. 149.1.4.^a, 8.^a y 18.^a sobre defensa, legislación civil, expropiación forzosa y sistema de responsabilidad de las administraciones públicas

Debe recordarse que el contenido normativo íntegro de esta Ley es de aplicación directa en los territorios de las Ciudades de Ceuta y Melilla, en cuanto el Estado es el legislador para estas Ciudades Autónomas, aunque con algunas leves remisiones al Plan General.

Por último, recordar que las Comunidades Autónomas de Madrid y La Rioja han presentado sendos recursos de inconstitucionalidad frente a este Texto Refundido al considerar que vulnera las competencias autonómicas en materia de urbanismo y vivienda.

Decretos-leyes

Se han dictado 10 decretos-leyes, que pueden ser clasificados en tres ámbitos diferentes: la mayoría de ellos (6) se han dictados para permitir la rápida entrada en vigor de medidas para abordar la situación de crisis económica; en segundo lugar, también encontramos dos relacionados con el fenómeno de la inmigración, aunque el tratamiento no se puede separar de la situación de crisis económica y, finalmente, otros dos, en relación con la sequía.

A) Vinculados a la situación de crisis económica

Como se decía antes, la mayoría de los decretos-leyes aprobados contienen medidas para luchar contra la situación de crisis económica que se ha mostrado con toda virulencia durante el año 2008. Incluso responden al agravamiento de ésta pues los primeros se sitúan en un marco de desaceleración mientras que los

últimos advierten de la gravedad de la crisis. En este sentido, no cabe duda sobre la presencia del presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad.

Los decretos-leyes a los que nos referimos son el Real Decreto-ley 2/2008, de 21 de abril, de medidas de impulso a la actividad económica; el Real Decreto-ley 5/2008, de 3 de octubre, por el que se autoriza a la Administración General del Estado a formalizar un contrato de garantía con el Banco Europeo de Inversiones y se amplía el límite para el otorgamiento de avales fijado en el art. 54 de la Ley 51/2007, de 26 de diciembre de Presupuestos Generales del Estado; el Real Decreto-ley 6/2008, de 10 de octubre, por el que se crea el Fondo para la Adquisición de Avales Financiero; el Real Decreto 7/2008, de 13 de octubre, de Medidas Urgentes en Materia Económico-Financiera en relación con el Plan de Acción Concertada de los Países de la Zona Euro; el Real Decreto 9/2008, por el que se crean un Fondo Estatal de Inversión Local y un Fondo Especial del Estado para la Dinamización de la Economía y el Empleo y se aprueban créditos extraordinarios para atender a la financiación y el Real Decreto-ley 10/2008, de 12 de diciembre, por el que se adoptan medidas financieras para la mejora de la liquidez de las pequeñas y medianas empresas, y otras medidas económicas complementarias. No todos tienen el mismo interés desde la perspectiva del Estado autonómico, como vamos a comprobar.

La ausencia autonómica en la gestión del Fondo de Inversión Local

El más importante, desde nuestra perspectiva, es *Real Decreto-ley 9/2008, de 28 de noviembre, por el que se crean un Fondo Estatal de Inversión Local y un Fondo Especial del Estado para la Dinamización de la Economía y el Empleo y se aprueban créditos extraordinarios para atender a su financiación*. No sólo es el Real Decreto-ley con más incidencia en las Comunidades Autónomas sino también el más problemático desde el punto de vista competencial. Tiene por objeto la dotación de dos fondos extraordinarios. Uno destinado a promover la realización por parte de los Ayuntamientos de inversiones creadoras de empleo y otro cuya finalidad es llevar a cabo actuaciones encaminadas a mejorar la situación coyuntural de determinados sectores económicos estratégicos y acometer proyectos con alto impacto en la creación de empleo.

El Fondo de Inversión Local está dotado de 8.000 millones de euros, una cantidad muy importante, y está destinado a financiar la realización de actuaciones urgentes en el ámbito municipal en materia de inversiones especialmente generadoras de empleo. Su gestión se efectuará directamente por la Dirección General de Cooperación Local del Ministerio de Administraciones Públicas conforme a los criterios y principios que se contemplan en este Real Decreto-ley. En cuanto a las obras financiadas deben ser obras de nueva planificación y de ejecución inmediata, cuya ejecución no esté prevista en el presupuesto de la entidad para el año 2009. Los contratos deben tener un valor estimado inferior a 5.000.000 euros, no pudiendo fraccionarse su objeto con el fin de no superar esta cantidad. La dotación del Fondo de Inversión Local se distribuirá de manera proporcional a las cifras de población correspondientes a cada Municipio establecidas por 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.

Se trata, en fin, de dinamizar la actuación de los municipios a través de estos fondos estatales. No obstante, como se comprueba pese a la incidencia en las Comunidades Autónomas su participación es completamente nula. Toda la actuación se desarrolla desde el Ministerio de Administraciones Públicas y la gestión la efectúa directamente la Dirección General de Cooperación Local. A la vista de la claridad de los criterios para el reparto del Fondo, no parece discutible su carácter territorializable. Por ello, se podía haber contado con las Comunidades Autónomas en la gestión del Fondo pero como se ha podido comprobar la relación es directa entre la Administración General del Estado y la Administración local, quedando completamente al margen la administración intermedia.

También se prevé en el Decreto-ley un Fondo especial del Estado para la dinamización de la economía y el empleo. Conforme al art. 11 es un Fondo por importe de 3.000.000.000 de euros, a disposición del Gobierno, para la realización de actuaciones de inmediata ejecución y de amplio ámbito geográfico, con objeto de mejorar la situación coyuntural de determinados sectores económicos estratégicos y acometer proyectos con alto impacto en la creación de empleo. Los sectores afectados son I+D+I, automoción, medio ambiente, construcción, rehabilitación, pequeñas infraestructuras de transporte o prestación de servicios sociales.

Otros Decretos-leyes que reflejan el paulatino agravamiento de la situación económica

Los otros Decretos-leyes de medidas económicas para hacer frente a la crisis económica tienen menor incidencia en el Estado autonómico. Son los siguientes:

1) Real Decreto-ley 2/2008, de 21 de abril, de medidas de impulso a la actividad económica

Se sitúa cronológicamente en un momento inicial de la crisis económica. Ante lo que se presenta como una coyuntura adversa se adoptan, por un lado, medidas fiscales y administrativas y, por otro, un Plan extraordinario de medidas de orientación, formación profesional e inserción laboral. Entre las medidas fiscales destaca la reducción en 400 euros anuales del importe de la cuota líquida total en el IRPF. En cuanto al Plan extraordinario contiene medidas de orientación, formación profesional e inserción laboral destinadas a incrementar la contratación laboral y el reforzamiento de la estabilidad profesional tanto de las personas desempleadas como de las expuestas a su exclusión del mercado laboral. Será de aplicación en todo el territorio del Estado y su gestión se realizará por las Comunidades Autónomas con competencias estatutariamente asumidas en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación y por el Servicio Público de Empleo Estatal.

En concreto, la participación autonómica en la gestión de las subvenciones seguirá los siguientes criterios:

- La gestión de las subvenciones por búsqueda de empleo y para facilitar la movilidad geográfica corresponderá al Servicio Público de Empleo Estatal y a los órganos o entidades correspondientes de las Comunidades Autónomas con com-

petencias en materia de gestión de las políticas activas de empleo respecto de los trabajadores inscritos en las oficinas de empleo de su ámbito territorial.

– Las restantes subvenciones serán gestionados por las Comunidades Autónomas que hayan asumido el traspaso de la gestión realizada por el Servicio Público de Empleo Estatal en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación y ejercerán las funciones que les correspondan según lo dispuesto en los reales decretos de traspaso.

2) *Real Decreto-ley 6/2008, de 10 de octubre, por el que se crea el Fondo para la Adquisición de Activos Financieros*

Se enmarca ya en el momento álgido de la crisis económica. Ante las circunstancias extraordinarias que se están produciendo en los mercados, el Gobierno decide poner en marcha una medida que impulse la financiación a empresas y ciudadanos por parte de las entidades financieras. La decisión se encuadra en las líneas de actuación establecidas por el Consejo de Ministros de Economía y Finanzas de la Unión Europea. Se crea un Fondo adscrito al Ministerio de Economía y Hacienda a través de la Secretaría de Estado de Economía, con cargo al Tesoro, con la finalidad de apoyar la oferta de crédito a la actividad productiva de empresas y a los particulares mediante la adquisición de activos financieros.

Este Fondo adquirirá de las entidades financieras, con carácter voluntario por parte de las mismas y con criterios de mercado, activos españoles de máxima calidad. Para garantizar que, a través de ellas, la financiación llegue a empresas y ciudadanos, el Fondo primará la adquisición de activos respaldados por nuevo crédito, entendiéndose como tal el otorgado con posterioridad al 7 de octubre de 2008.

Complementariamente, se ha aprobado un Real Decreto que refuerza la protección de los depositantes e inversores en nuestras entidades de crédito y Empresas de Servicios de Inversión.

3) *Real Decreto-ley 7/2008, de 13 de octubre, de Medidas Urgentes en Materia Económico-Financiera en relación con el Plan de Acción Concertada de los Países de la Zona Euro*

El Consejo de Ministros de Economía y Finanzas de la Unión Europea del día 7 de octubre asumió el compromiso de adoptar todas las medidas que fueran necesarias para preservar la estabilidad del sistema financiero, y acordaron las líneas generales de actuación coordinada entre los Estados miembros. Dichas medidas deben ajustarse a los principios de intervención oportuna y limitada en el tiempo, protección de los intereses de los contribuyentes y respeto a las reglas del Mercado Interior europeo. El objetivo último de estas orientaciones es permitir que los flujos de crédito puedan llegar con normalidad a familias y empresas, de forma que las decisiones de consumo, ahorro e inversión puedan tener lugar en un entorno adecuado. Este Real Decreto-ley aprueba el mecanismo que pone en marcha lo dispuesto en el acuerdo europeo precitado, teniendo en cuenta las circunstancias del sistema financiero español y las medidas ya aprobadas con anterioridad.

4) *Real Decreto-ley 10/2008, de 12 de diciembre, por el que se adoptan medidas financieras para la mejora de la liquidez de las pequeñas y medianas empresas, y otras medidas económicas complementarias*

Con este Decreto-ley se autoriza la concesión de un crédito por la Administración General del Estado al Instituto de Crédito Oficial por un importe máximo de cinco mil millones de euros, cuya finalidad será la creación y puesta en marcha de una nueva línea de mediación del Instituto de Crédito Oficial para atender las necesidades de financiación de capital circulante de las pequeñas y medianas empresas que, siendo solventes y viables, estén sometidas a una situación transitoria de restricción de crédito.

Para que el Instituto de Crédito Oficial pueda gestionar esta línea, este Real Decreto-ley recoge las previsiones legales necesarias a fin de proceder a articular un crédito del Tesoro al Instituto de Crédito Oficial por importe de cinco mil millones de euros, y para la concesión de un crédito extraordinario al objeto de hacer frente presupuestariamente a dicho crédito. Asimismo, por las necesidades de financiación de las nuevas líneas de financiación previstas, el límite de endeudamiento que se prevea para el Instituto de Crédito Oficial para 2009 se deberá incrementar en una cuantía adicional de hasta 15.000 millones de euros. El Real Decreto-ley aborda otras medidas complementarias que afectan al ordenamiento jurídico mercantil.

5) *Real Decreto-ley 5/2008, de 3 de octubre, por el que se autoriza a la Administración General del Estado a formalizar un contrato de garantía con el Banco Europeo de Inversiones y se amplía el límite para el otorgamiento de avales fijado en el art. 54 de la Ley 51/2007, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2008*

Mediante este Real Decreto-ley se autoriza la concesión de un aval por la Administración General del Estado para garantizar las obligaciones económicas que puedan derivarse de los créditos que, con cargo a sus recursos propios, conceda el Banco Europeo de Inversiones –con origen en los Acuerdos de Cotonou II–, a los Estados de África, Caribe y Pacífico (ACP) y a los Países y Territorios de Ultramar (PTU). Este contrato de garantía, se completa en documento aparte, con un Acuerdo de administración de atrasos.

B) Relacionados con la inmigración

En relación a la inmigración se han aprobado dos Decretos leyes de naturaleza muy distinta. Así, por un lado, a la integración de los inmigrantes se vincula una parte del Real Decreto-ley 1/2008, de 18 de enero. También está relacionado con el fenómeno migratorio, aunque tiene su origen último en la crisis económica, el Real Decreto-ley 4/2008, de 19 de septiembre sobre abono acumulado y de forma anticipada de la prestación contributiva por desempleo a trabajadores extranjeros que retornen voluntariamente a sus países de origen. La finalidad en este caso no es la integración sino por el contrario facilitar el retorno voluntario de los extranjeros en situación de desempleo como consecuencia de la crisis económica.

Algunas consecuencias del veto a los presupuestos en el Senado

Antes de adentrarnos en el contenido del *Real Decreto-ley 1/2008, de 18 de enero, por el que se determina el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM) para 2008 y se concede un crédito extraordinario en el Presupuesto del*

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, por importe de 200.000.000 euros con destino a la acogida e integración de inmigrantes, así como al refuerzo educativo de los mismos debe apuntarse su razón de ser, vinculada a la tramitación parlamentaria de la Ley de Presupuestos para el año 2008. Ambas previsiones deberían haberse incluido en el Senado, en un caso por razones temporales o en el otro por los avatares de su tramitación parlamentaria. Sin embargo, el veto a la Ley de Presupuestos en el Senado impidió la incorporación de enmiendas en esa fase.

Por ello, se aprueba un Decreto-ley con dos contenidos muy diversos, que tienen en común únicamente su maridaje en la tramitación parlamentaria en el Senado.

En primer lugar, pretende modificar la cuantía del IPREM para 2008, mediante la reforma de lo establecido por la Ley 51/2007, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2008, en unos términos diferentes al objetivo de inflación utilizado para su elaboración. Habitualmente se introduce esa partida durante la tramitación de los Presupuestos en el Senado porque en ese momento temporal ya se conocen los datos concretos de inflación. Sin embargo, como se ha indicado, el veto a los Presupuestos en esa Cámara impidió la introducción de la correspondiente enmienda con la modificación de la cuantía del IPREM. Asimismo, la disolución de las Cortes Generales impide seguir en este momento el trámite legislativo ordinario para la modificación de una norma con rango de Ley. No puede olvidarse que el IPREM se utiliza como referencia para determinar la cuantía de numerosas prestaciones, ayudas y subvenciones públicas. Esta vinculación es especialmente relevante en el caso de las prestaciones del sistema de protección por desempleo. Así, están vinculados al IPREM los topes máximos y mínimos de la prestación contributiva por desempleo y la cuantía de las prestaciones del nivel asistencial (subsidio por desempleo, renta agraria, renta activa de inserción y subsidio agrario). Se trata, en todos los casos, de prestaciones que pueden percibirse desde el principio del año, durante sólo unos meses o a lo largo del año completo, de manera que la demora en la aprobación de esta modificación de la cuantía del IPREM, o la espera hasta que fuera posible aprobar una nueva Ley en la próxima legislatura siguiendo el trámite legislativo ordinario, puede afectar negativamente a los perceptores de estas prestaciones públicas, que normalmente son las personas o familias con las rentas más bajas y más susceptibles de encontrarse en situaciones de necesidad. Nótese que, solo en lo que se refiere al sistema público de protección por desempleo, se estima que más de un millón y medio de personas percibirán prestaciones en algún momento durante 2008.

En segundo lugar, también se incluye en el Decreto-ley, el «Fondo de apoyo a la acogida y la integración de inmigrantes, así como el refuerzo educativo de los mismos» por una cuantía de 200.000.000 euros, que ha constituido uno de los elementos fundamentales de la política de integración de los inmigrantes en los últimos años. Estas necesidades se mueven en doce áreas de la máxima importancia, a saber: acogida, educación, empleo, vivienda, servicios sociales, salud, infancia y juventud, igualdad de trato, mujer, participación, sensibilización y codesarrollo.

Su aprobación también se relaciona con la tramitación parlamentaria de la Ley de Presupuestos. El desacuerdo sobre la cuantía del Fondo, al modificarse por la

oposición la fijada por el Gobierno, hizo que la cuantía de esa partida en el texto aprobado en el Congreso fuera de 0 euros. La incorporación al proyecto de Ley de Presupuestos en el Senado resultó imposibilitada por el veto, que finalmente fue levantado por el Congreso resultando definitivo el texto inicialmente aprobado por éste.

En cuanto a la gestión del Fondo, su modelo se configura en torno a transferencias corrientes a Comunidades Autónomas que se distribuyen anualmente en base a una serie de criterios objetivos, destacando en este esquema el papel del Consejo Superior de Política de Inmigración, como órgano colegiado en el que participan las distintas Administraciones Públicas. La participación autonómica en el Fondo pasa también por la aportación del 30% por parte de las Comunidades Autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla, como parte del compromiso de cofinanciación.

Aunque su existencia es anterior se pretende enmarcar en el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010, aprobado por el Consejo de Ministros de 16 de febrero de 2007, y en cuyo contexto el Fondo se configura como el instrumento esencial para promover las actuaciones de integración que bajo el principio de la responsabilidad institucional compartida propugna el citado Plan. Por otro lado, el año 2008 ha sido declarado «Año Europeo del Diálogo Intercultural» estando previsto que sea, precisamente, a través de este Fondo como se desarrollen las actuaciones más destacadas y tendentes a cumplir con los objetivos propuestos para el mismo.

La acumulación y anticipación de la prestación por desempleo a los trabajadores extranjeros que retornen a sus países de origen: una medida más para hacer frente a la crisis económica.

Con el *Real Decreto-ley 4/2008, de 19 de septiembre, sobre abono acumulado y de forma anticipada de la prestación contributiva por desempleo a trabajadores extranjeros no comunitarios que retornen voluntariamente a sus países de origen* se establece una modalidad de pago anticipado y acumulado de la prestación por desempleo, en favor de trabajadores extranjeros no comunitarios que retornen voluntariamente a sus países de origen.

El ámbito subjetivo de aplicación de las previsiones legales se concretan en los trabajadores extranjeros no comunitarios, que sean nacionales de países con los que España tenga suscrito un convenio bilateral en materia de Seguridad Social, de modo que queden asegurados los derechos sociales de los trabajadores, al posibilitar el cómputo de las cotizaciones realizadas en España, junto con las que se realicen con posterioridad en cada país, lo cual supone una garantía para sus futuras pensiones. No obstante esta regla general, se prevé la posibilidad de extender el beneficio a trabajadores extranjeros, nacionales de otros países, siempre que se considere que los mismos cuentan con mecanismos de protección social que garanticen una cobertura adecuada o en atención a otras circunstancias específicas que puedan concurrir en los países de origen o en los solicitantes.

Con el abono de esta modalidad de prestación se pretende favorecer la reincorporación laboral y profesional en sus países de origen, pero no debe olvidarse que en ella late la actual coyuntura económica de restricción de empleo. Precisamente

esa urgencia justifica la utilización del Decreto-ley tanto por la coyuntura en que se va a aplicar como por la finalidad que persigue la misma, de dar respuesta inmediata a las necesidades de las personas a las que va dirigida.

C) *Relacionados con la sequía*

Vinculados a la sequía que ha continuado en España durante los primeros meses de año deben destacarse dos Decretos-leyes. El Real Decreto-ley 3/2008, de 21 de abril, de medidas excepcionales y urgentes para garantizar el abastecimiento a poblaciones afectadas por la sequía en la provincia de Barcelona y el Real Decreto-ley 8/2008, por el que se adoptan medidas urgentes para paliar los efectos producidos por la sequía en determinados ámbitos de las cuencas hidrográficas.

La condición derogatoria y la ausencia del informe preceptivo previsto en el Estatuto de Aragón en el Decreto Ley sobre abastecimiento de Barcelona

El más relevante es el *Real Decreto-ley 3/2008, de 21 de abril, de medidas excepcionales y urgentes para garantizar el abastecimiento de poblaciones afectadas por la sequía en la provincia de Barcelona*. Tiene por objeto el establecimiento de medidas excepcionales y urgentes con la finalidad de garantizar el abastecimiento de poblaciones y, en particular, el abastecimiento domiciliario de agua apta para el consumo humano. Su ámbito de aplicación se extiende a los municipios afectados por la sequía en el ámbito territorial de la provincia de Barcelona. Con ese objeto modifica las aportaciones procedentes de los volúmenes de agua del Ebro regulados por la Ley 18/1981, de 1 de julio, sobre actuaciones en materia de aguas en Tarragona a la vez que prevé la construcción de la infraestructura de conexión del Sistema del Consorcio de Aguas de Tarragona con el Sistema de Abastecimiento del Ter-Llobregat («Conducción CAT-ATLL»). También establece las aportaciones procedentes de cesiones de derechos al uso del agua.

Estamos ante una de las fuentes legales más interesante de las aprobadas durante 2008, al menos por dos razones: por la previsión de una condición derogatoria en el propio Decreto-ley y por la no inclusión del informe preceptivo no vinculante de la Comunidad Autónoma de Aragón, conforme prevé su Estatuto de Autonomía.

a) Desde la perspectiva del sistema de fuentes resulta especialmente interesante la Disposición Final tercera del Decreto-ley referido a la vigencia. Señala ese precepto que «el presente Real Decreto-ley entrará en vigor el mismo día de su publicación en el «BOE» y lo previsto en el mismo mantendrá su vigencia hasta que se cumpla alguna de las siguientes circunstancias:

1ª La superación de las circunstancias de extraordinaria necesidad que han motivado la aprobación de este Real Decreto-ley.

2ª El transcurso de treinta días desde la entrada en pleno funcionamiento de la planta desalinizadora del Área Metropolitana de Barcelona.

En consecuencia, en el propio texto se incluye esa condición derogatoria. Y, ciertamente, se ha cumplido. El Decreto-ley ha sido dejado sin efecto durante el mismo 2008. En la Resolución de 6 de junio de 2008 del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino se indica que el Consejo de Ministros, en su

reunión del día 6 de junio de 2008, a propuesta de la Ministra de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, ha adoptado el Acuerdo por el que se declara la concurrencia de la causa de cese de la vigencia del Real Decreto-ley 3/2008, de 21 de abril, de medidas excepcionales y urgente para garantizar el abastecimiento de Poblaciones afectadas por la sequía en la provincia de Barcelona: «En el punto 1º de su Disposición Final tercera, esta Norma establece que lo previsto en la misma mantendrá su vigencia hasta la superación de las circunstancias de extraordinaria necesidad que han motivado la aprobación de este Real Decreto-ley. Las abundantes lluvias que se han concentrado fundamentalmente en el curso del último mes, muy superiores a las que corresponden a esta época del año, han hecho que los volúmenes embalsados en las cuencas internas de Cataluña pasen de una situación de 149 hm³ el 15 de abril de 2008, esto es, el 20,14% de la capacidad de embalse, a un nivel de 374 hm³ el 5 de junio de 2008, es decir, el 53,8% de su capacidad, lo que supone un incremento del 151% en dicho período».

No creo que existan dudas sobre la constitucionalidad de esta previsión. La Ley puede establecer una circunstancia determinante de la vigencia; un hecho futuro e incierto del que se hace depender la cesación de los efectos de la norma. En ese sentido, una ley puede quedar sometida a condición derogatoria siempre que se establezca por el propio legislador y en el acto mismo de aprobación de la ley. El problema se plantea al precisar quien determina el cumplimiento de la condición. En este caso la constatación de su cumplimiento la ha establecido el Gobierno a través de un Acuerdo del Consejo de Ministros. Falta quizás la intervención del Congreso que también intervino en la aprobación del Decreto-ley dejado sin efecto por el que requería la doble voluntad. En cualquier caso, el acuerdo del Consejo de Ministros fue comunicado al Congreso.

b) También merece destacarse el debate sobre la ausencia de informe preceptivo y no vinculante de la Comunidad Autónoma de Aragón sobre el trasvase de agua que prevé este Decreto-ley. El art. 72.3 del Estatuto de Aragón (Ley Orgánica 5/2007) señala que «la Comunidad Autónoma emitirá un informe preceptivo para cualquier propuesta de obra hidráulica o de transferencia de aguas que afecte a su territorio». Era la primera ocasión en la que el Estado podía solicitar un informe a una Comunidad Autónoma en el marco de los procedimientos participados, esto es, la participación autonómica en las decisiones del Estado, que prevén los nuevos Estatutos. Sin embargo, no lo ha hecho. Ha considerado que no estamos ante un nuevo trasvase sino ante una modificación del ámbito territorial del previsto para Tarragona en la Ley 18/1981. Al no haber caudales nuevos que salieran del Ebro no había en realidad transferencia de aguas que afectarían a la Comunidad Autónoma de Aragón. Las dudas en relación a esta interpretación resultan de la posibilidad prevista de cesiones de derechos al uso del agua, que si afecta, lógicamente, a nuevos caudales.

La prórroga de medidas vinculadas a la sequía

Finalmente, debe mencionarse también el *Real Decreto-ley 8/2008, de 24 de octubre, por el que se adoptan medidas urgentes para paliar los efectos producidos por la sequía en determinados ámbitos de las cuencas hidrográficas*. Con este

Decreto-ley se prorrogan medidas referidas al uso del agua, derivadas de la situación de algunas cuencas hidrográficas que continúan con acusados problemas para el suministro de agua, tanto para los abastecimientos a las poblaciones, como para las explotaciones agrícolas y ganaderas. En concreto, afecta a la gestión de recursos en las cuencas del Júcar, Segura y Tajo, Guadiana, Guadalquivir y Ebro. En el caso del Guadalquivir las medidas serán aplicables hasta el 31 de diciembre de 2008. Ello deriva del traspaso de competencias a Andalucía en esta materia, que será efectivo a partir del 1 de enero. Incluso se indica expresamente en la exposición de motivos que del contenido y alcance de este Real Decreto-ley ha sido informada la Junta de Andalucía que asumirá a partir del 1 de enero de 2009 el traspaso de funciones y servicios en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos correspondientes a las aguas de la cuenca del Guadalquivir que discurren íntegramente por el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Finalmente, la Disposición Adicional primera faculta a la Ministra de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino para modificar la delimitación territorial en orden a la aplicación de las medidas previstas en el presente Real Decreto-ley, una vez oídas las comunidades autónomas y las organizaciones representativas del sector.

Actividad reglamentaria

Reglamentos gubernamentales

Dada la espectacular producción legislativa del último año de la anterior legislatura, muchos de los reglamentos aprobados este año son de desarrollo de alguna de esas leyes o cumplen remisiones a reglamento previstos en sus diversos preceptos. Intentamos ordenar los más destacados siguiendo el criterio del tipo de competencia que despliega el Estado.

A) Ámbitos de competencias básicas del Estado y regulación de las condiciones básicas: educación, universidades; sanidad; protección del medio ambiente; dependencia; incentivos regionales

En materia de educación, los Reales Decretos de este año reflejan la importancia que ha adquirido la formación profesional en la política educativa.

Así, el *Real Decreto 229/2008, de 15 febrero, regula los Centros de Referencia Nacional en el ámbito de la formación profesional*. El art. 11 de la Ley Orgánica 5/2002 regula los centros de formación profesional y habilita al Gobierno para establecer los requisitos básicos que deben reunir los centros que impartirán ofertas de formación profesional conducentes a la obtención de títulos de formación profesional y certificados de profesionalidad. Asimismo, establece que «la innovación y experimentación en materia de formación profesional se desarrollará a través de una Red de Centros de Referencia Nacional, con implantación en todas las Comunidades Autónomas, especializados en los distintos sectores productivos. A tales efectos, dichos centros podrán incluir acciones formativas dirigidas a estudiantes, trabajadores ocupados y desempleados, así como a empresarios y formadores».

Las actuaciones de estos centros se llevarán a cabo, en el marco legislativo del

Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional, mediante convenios de colaboración entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, y se atenderán, en todo caso, al ámbito de sus respectivas competencias. Las competencias de ejecución en esta materia corresponden a las Comunidades Autónomas. La Administración General del Estado ejercerá las funciones ejecutivas en el ámbito de la innovación y experimentación en materia de formación profesional en aquellos supuestos en los que la legislación vigente se las haya reservado o en relación con los Centros de Referencia Nacional de titularidad estatal.

Existirá, al menos, un Centro de Referencia Nacional en cada Comunidad Autónoma. También, en su caso, podrán existir Centros de Referencia Nacional en la Ciudad de Ceuta y en la Ciudad de Melilla.

Sobre su financiación, indica el art. 8 que la Administración General del Estado garantizará los recursos económicos suficientes para el desempeño de las funciones asignadas a los Centros de Referencia Nacional y de las actividades establecidas en el Plan de Actuación plurianual. Asimismo, facilitará, en su caso, las inversiones requeridas para la actualización de los equipamientos que se consideren necesarios para su adecuado funcionamiento. No obstante, los convenios de colaboración entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas respectivas podrán contener compromisos de estas últimas para la financiación de los Centros de los que sean titulares.

La Comunidad Autónoma de Cataluña presentó un requerimiento de incompetencia en relación a este Real Decreto, que fue contestado por el Estado evitándose con ello el conflicto competencial.

También, el Real Decreto 34/2008 regula los certificados de profesionalidad. Conforme al art. 2 estos certificados tendrán carácter oficial y validez en todo el territorio nacional, sin que ello constituya regulación del ejercicio profesional, y serán expedidos por el Servicio Público de Empleo Estatal y los órganos competentes de las Comunidades Autónomas. Las Comunidades Autónomas y las Organizaciones Empresariales y Sindicales más representativas a nivel nacional podrán proponer, al Servicio Público de Empleo Estatal, nuevos Certificados de Profesionalidad.

Finalmente, el Real Decreto 1834/2008, de 8 de noviembre, define las condiciones de formación para el ejercicio de la docencia en la educación secundaria obligatoria, el bachillerato, la formación profesional y las enseñanzas de régimen especial y se establecen las especialidades de los cuerpos docentes de enseñanza secundaria.

En universidades, la actividad normativa gubernamental se encuadra en el proceso de implantación del Espacio Europeo de Educación Superior.

En este sentido, el Real Decreto 1892/2008, de 14 de noviembre, regula las condiciones para el acceso a las enseñanzas universitarias oficiales de grado y los procedimientos de admisión a las universidades públicas españolas. El Real Decreto 1509/2008, de 12 septiembre, regular el Registro de Universidades, Centros y Títulos.

También, el Real Decreto 1837/2008, de 8 noviembre, incorpora al ordena-

miento jurídico español la Directiva 2005/36/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7-9-2005, y la Directiva 2006/100/CE, del Consejo, de 20-11-2006, relativas al reconocimiento de cualificaciones profesionales, así como a determinados aspectos del ejercicio de la profesión de abogado. En consonancia con los objetivos de la Directiva que se transpone, el Real Decreto pretende recoger en un solo texto, sin perjuicio de su necesario desarrollo para su aplicación por los diversos Ministerios y Comunidades Autónomas, la totalidad de la regulación del reconocimiento de cualificaciones profesionales de la Unión Europea. Por tanto, este Real Decreto deroga todos los reales decretos dictados para la transposición de las antiguas Directivas «sectoriales» y del «sistema general», que a su vez han quedado derogadas por la Directiva 2005/36/CE.

En relación al Espacio Europeo de Investigación debe mencionarse el Real Decreto 2093/2008, de 19 de diciembre, por el que se regulan los Centros Tecnológicos y los Centros de Apoyo a la Innovación Tecnológica de ámbito estatal y se crea el Registro de tales Centros.

En protección del medio ambiente, la potestad reglamentaria gubernamental ha tenido su origen, en algunos casos, en el desarrollo de las leyes medioambientales aprobadas durante el año anterior, aunque también abundan los referidos a residuos.

En el primer sentido, destaca el Real Decreto 2090/2008, que aprueba el Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 26/2007, de Responsabilidad Medioambiental. La Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental incorpora al ordenamiento jurídico interno la Directiva comunitaria 2004/35/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales. En ella se establece un nuevo régimen jurídico de reparación de daños medioambientales de acuerdo con el cual los operadores que ocasionen daños al medio ambiente o amenacen con ocasionarlo deben adoptar las medidas necesarias para prevenir su causación o, cuando el daño se haya producido, para devolver los recursos naturales dañados al estado en el que se encontraban antes de la causación del daño. Este Real Decreto contiene el desarrollo reglamentario de esa Ley.

En ese mismo apartado de reglamentos habilitados por leyes del año anterior incluimos dos Reales Decretos referidos a organismos de participación en la gestión medioambiental en los que están representados las Comunidades Autónomas. El Real Decreto 12/2008, de 11 enero, regula la composición y el funcionamiento del Consejo de la Red de Parques Nacionales previsto en la Ley 5/2007, de la Red de Parques Nacionales. En la composición del Consejo se incluye un representante de cada una de las Comunidades Autónomas en cuyo territorio se ubiquen Parques Nacionales. Además, conforme al art. 4.3, «podrán asistir a las reuniones del Consejo, con voz pero sin voto, representantes de las Comunidades Autónomas en cuyo territorio no esté declarado ningún Parque Nacional en la medida que hubieran iniciado formalmente un proceso declarativo o hubieran manifestado expresamente su interés en que se declare un Parque Nacional en su territorio». El Real Decreto 1424/2008, de 14 de agosto, determina la composición y las funciones de la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad, pre-

visto en la Ley 42/2007, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. Se dictan las normas que regulan su funcionamiento y se establecen los comités especializados adscritos a la misma. En esa composición estará presente un representante de cada Comunidad Autónoma y de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

En materia de residuos, el Real Decreto 1974/2008, de 2008 de noviembre, regula la concesión directa de una subvención a las Comunidades Autónomas para la ejecución urgente de actuaciones de clausura de vertederos ilegales. Tiene por objeto la concesión directa de una subvención a las Comunidades Autónomas de Andalucía, Islas Baleares, Canarias, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Galicia y Comunidad Valenciana para cofinanciar la clausura de vertederos ilegales en dichas Comunidades Autónomas. También en materia de residuos y con la forma de subvención directa a las Comunidades Autónomas se ha aprobado el Real Decreto 1973/2008, de 28 de noviembre, que regula la concesión directa de una subvención a las Comunidades Autónomas de Andalucía, Aragón, Baleares, Castilla-La Mancha, Castilla y León y La Rioja para la ejecución de instalaciones de desgasificación en vertederos de residuos. Se justifica en la necesidad de aplicar el Plan de Medidas Urgentes de la Estrategia Española de Cambio Climático y Energía Limpia, aprobado por el Consejo de Ministros en su reunión de 20 de julio de 2007. Esto permite apreciar la concurrencia de razones de interés público, social y económico, además de, como otras razones justificadas que dificultan su convocatoria pública, que las administraciones beneficiarias son las únicas con competencia ejecutiva en su ámbito territorial.

Especial importancia tiene el Real Decreto 105/2008, de 1 febrero, que regula la producción y gestión de los residuos de construcción y demolición. Tiene carácter básico y para justificar la inclusión de las bases en un reglamento indica la exposición de motivos que adopta la forma de Real Decreto porque, dada la naturaleza de la materia regulada, resulta un complemento necesario para garantizar la consecución de la finalidad objetiva a que responde la competencia estatal sobre bases. Finalmente, el Real Decreto 106/2008, de 1 febrero, regula pilas y acumuladores y la gestión ambiental de sus residuos.

En sanidad, los Reales Decretos que comentamos tienen carácter subvencional. El Real Decreto 2064/2008, de 12 de diciembre regula la concesión directa de subvenciones a las Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla para la implementación de la estrategia en cuidados paliativos en el año 2008. Esta estrategia en cuidados paliativos se enmarca en el Plan de Calidad del Sistema Nacional de Salud, entre cuyos objetivos se incluye mejorar la atención de los pacientes con enfermedades prevalentes de gran carga social y económica. La estrategia fue aprobada por el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud el 14 de marzo del 2007. Y el Real Decreto 111/2008, de 1 de febrero, regula la concesión directa de subvenciones a las Comunidades Autónomas para la promoción de actividades para la salud bucodental infantil durante el año 2008. Las actividades de promoción de salud bucodental infantil, en el año 2008, están dirigidas a niños y niñas de siete y ocho años. Consistirán en una revisión anual, con contenido preventivo y asistencial mínimo.

En dependencia se ha aprobado tres Reales Decretos que pretenden avanzar

en la implantación del Sistema Nacional de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia. Son el Real Decreto 7/2008, de 11 enero, que establece las prestaciones económicas de la Ley 39/2006, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia para el ejercicio 2008; el Real Decreto 6/2008, de 11 enero, que determina el nivel mínimo de protección garantizado a los beneficiarios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en el ejercicio 2008 y el Real Decreto 179/2008, de 8 febrero, que modifica al anterior.

Finalmente, también en las competencias básicas del Estado deben incluirse los Reales Decretos de incentivos regionales que delimitan la zona de promoción económica de las distintas Comunidades Autónomas. El año anterior, el Real Decreto 899/2007, de 6 de julio, aprobó el reglamento de incentivos regionales para la corrección de desequilibrios económicos interregionales, esto es, ayudas financieras concedidas por el Estado para fomentar la actividad empresarial y orientar su localización hacia zonas previamente determinadas. Durante 2008 se han aprobado Reales Decretos de delimitación de estas zonas en distintas Comunidades Autónomas. Así se ha delimitado la zona de promoción económica de Extremadura (Real Decreto 170/2008); Andalucía (Real Decreto 162/2008); Castilla-León (Real Decreto 171/2008); Asturias (Real Decreto 163/2008); Cantabria (Real Decreto 164/2008); Melilla (v 173/2008); Ceuta (Real Decreto 172/2008); Comunidad Valenciana (Real Decreto 166/2008); Murcia (Real Decreto 165/2008); Canarias (Real Decreto 169/2008); Castilla-La Mancha (Real Decreto 168/2008); Galicia (Real Decreto 161/2008); Aragón (Real Decreto 167/2008).

B) Competencias compartidas de ejecución. Legislación laboral y defensa de la competencia

Incluimos dos reglamentos importantes aprobados por el Estado en ámbitos en los que cuenta con la competencia de legislación, correspondiendo la ejecución a las Comunidades Autónomas.

En primer lugar, el Real Decreto 1917/2008, de 21 de noviembre, aprueba el programa de inserción sociolaboral para mujeres víctimas de violencia de género. Prevé un programa formativo específico para favorecer la inserción, a través de los recursos disponibles en cada Comunidad Autónoma, tales como servicios sociales, organismos de igualdad, organizaciones no gubernamentales u otros organismos o entidades. También se prevén incentivos para las empresas que contraten a mujeres víctimas de violencia de género. La gestión de las subvenciones establecidas en este Real Decreto corresponderá al Servicio Público de Empleo Estatal y a los órganos o entidades correspondientes de las Comunidades Autónomas con competencias en materia de gestión de las políticas activas de empleo respecto de las trabajadoras víctimas de violencia de género inscritas en las oficinas de empleo de su ámbito territorial.

También en materia laboral, el Real Decreto 1383/2008, de 1 agosto, aprueba la estructura orgánica y de participación institucional del Servicio Público de Empleo Estatal como un organismo autónomo de la Administración General del Estado al que se le encomienda la ordenación, desarrollo y seguimiento de los programas y medidas de la política de empleo. Entre sus competencias están las de impulsar el desarrollo del Sistema Nacional de Empleo en colaboración con los servicios

públicos de empleo de las Comunidades Autónomas prestando especial atención a la coordinación entre las políticas activas de empleo y las prestaciones por desempleo.

Finalmente, el Real Decreto 261/2008 aprueba el Reglamento de defensa de la competencia. La Ley 15/2007, de 3 de julio, de defensa de la competencia tiene por objeto garantizar la existencia de una competencia suficiente y protegerla frente a todo ataque contrario al interés público. Ha establecido una reforma sustancial del sistema español de defensa de la competencia con objeto de reforzar los mecanismos ya existentes en la Ley 16/1989, para proteger la competencia efectiva en los mercados. Se tendrán en cuenta, el sistema normativo comunitario y también las competencias de las Comunidades Autónomas para la aplicación de las disposiciones relativas a conductas restrictivas de la competencia, así como la de los órganos jurisdiccionales en los procesos de aplicación de las normas de competencia, se hace necesario el desarrollo reglamentario de la nueva Norma.

En el Título Segundo se desarrollan los distintos procedimientos de defensa de la competencia regulados en la Ley 15/2007, de 3 de julio. Junto con el cómputo de los plazos y los requisitos de las notificaciones, se regula el contenido de las facultades de inspección, así como la colaboración, en materia de poderes de investigación, con los órganos competentes, por una parte de las Comunidades Autónomas, y por otra con la Comisión Europea y otras autoridades nacionales de competencia de otros Estados miembros. El Reglamento prevé, finalmente, que la Comisión Nacional de la Competencia y los órganos competentes de las Comunidades Autónomas y éstos entre sí, podrán solicitarse mutuamente la asistencia de su personal.

C) Competencias concurrentes: cultura

En materia de cultura se han aprobado dos decretos de desarrollo reglamentario de leyes aprobadas el año anterior. Son el Real Decreto 2062/2008, de 12 de diciembre, por el que se desarrolla la Ley 55/2007, de 28 de diciembre, del Cine y el Real Decreto 2063/2008, de 12 de diciembre, por el que se desarrolla la Ley 10/2007, de 22 de junio, de la Lectura, del Libro y de las Bibliotecas en lo relativo al ISBN.

D) Competencias del Estado en virtud de la ordenación general de la actividad económica en agricultura y ganadería. También las denominaciones de origen

Son numerosos, como resulta habitual, los reglamentos en materias de competencia exclusiva del Estado como agricultura y ganadería en los que la intervención del Estado para establecer la normativa básica se sustenta en el título horizontal de la ordenación general de la actividad económica y suelen vincularse a la incorporación de normas europeas a nuestro ordenamiento. La inclusión de las bases en el reglamento se justifica por el carácter marcadamente técnico de la regulación. Generalmente pretenden la incorporación al ordenamiento interno de normas europeas. En cualquier caso, se mantiene el carácter excesivamente detallado de estas bases estatales y su difícil conciliación con las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas en estas materias, especialmente en las que han aprobado nuevos Estatutos y han concretado de forma más precisa el alcance de sus competencias exclusivas.

Un buen ejemplo es el Real Decreto 227/2008, de 15 febrero que establece la normativa básica referente a los paneles de catadores de aceite de oliva virgen. Tiene por objeto establecer la normativa básica sobre las condiciones que deben cumplir los paneles de catadores de aceite de oliva virgen, autorizados para la realización del control oficial, por las Comunidades Autónomas y la Administración General del Estado y los criterios de seguimiento y control del rendimiento de los mismos. Establece un sistema de control anual que permitirá asegurar el adecuado cumplimiento de los requisitos exigidos por el Reglamento (CEE) núm. 2568/91, de la Comisión de 11 de julio de 1991. La Comunidad Autónoma de Cataluña ha planteado un conflicto de competencias en relación a este Real Decreto al considerar que vulnera la competencia autonómica en materia de agricultura.

Aunque no haya sido recurrido, el Real Decreto 226/2008, de 15 febrero, que regula las condiciones de aplicación de la normativa comunitaria de comercialización de huevos es un buen ejemplo del excesivo detallismo en el ejercicio de las competencias básicas que debía evitar el Estado para garantizar el espacio de actuación de las Comunidades Autónomas.

El Real Decreto 1835/2008, de 8 de noviembre, modifica el Real Decreto 1980/1998, que establece un sistema de identificación y registro de los animales de la especie bovina. Tras la publicación del Reglamento (CE) núm. 911/2004 de la Comisión, de 29 de abril de 2004, se hacía necesario modificar ese Real Decreto en aras de una mayor claridad y comprensión por parte de los interesados en cuanto a los plazos de notificación de los nacimientos de animales bovinos a las autoridades competentes para su registro en la base de datos, sin perjuicio de la aplicabilidad directa e inmediata de los citados Reglamentos comunitarios.

La mayoría de los Reales Decretos en este ámbito se refieren a subvenciones y ayudas.

El Real Decreto 104/2008, de 1 febrero, establece las bases reguladoras para la concesión de las subvenciones a las agrupaciones de productores en los sectores ovino y caprino. Tiene por objeto establecer las bases reguladoras para la concesión en régimen de concurrencia competitiva de las subvenciones para fomentar la reforma y adecuación integral de los sectores ovino y caprino durante el período 2008-2012 a través de agrupaciones de productores.

El Real Decreto 1643/2008, de 10 octubre, establece las bases reguladoras de las subvenciones estatales destinadas al sector equino. Son diversas ayudas que se ajustan a lo dispuesto en las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales al sector agrario y forestal 2007-2013. La gestión de las ayudas corresponde a las Comunidades Autónomas.

El Real Decreto 1799/2008, de 3 noviembre, establece las bases reguladoras para la concesión de ayudas destinadas a la reconversión de plantaciones de determinados cítricos. La gestión de las subvenciones corresponde a la Comunidad Autónoma donde se ubique la plantación susceptible de acogerse a esta ayuda.

El Real Decreto 1613/2008, de 3 octubre, prevé la aplicación durante el período 2008/2009 del sistema de retenciones a cuenta previsto en el Real Decreto 754/2005, de 24-6-2005, que regula el régimen de la tasa láctea.

Con un ámbito de aplicación específico, el Real Decreto 2091/2008, de 22 diciembre, establece las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva al sector tomatero en 2009, acogidas al régimen de mínimos contemplado en el Reglamento (CE). Tiene por objeto regular la concesión de subvenciones durante el ejercicio 2009, al sector productor de tomate en la Comunidad Autónoma de Canarias, con el fin de contribuir a la recuperación de su competitividad, disminuyendo sus dificultades financieras. Por ello, la gestión de las subvenciones corresponde en concreto a la Comunidad Autónoma de Canarias.

Finalmente, debe mencionarse también el Real Decreto 1612/2008, de 3 octubre de aplicación de los pagos directos a la agricultura y a la ganadería. Este Real Decreto tiene por objeto establecer la normativa básica aplicable a diversos regímenes de ayuda comunitarios. Será de aplicación en todo el territorio nacional, salvo en la Comunidad Autónoma de Canarias donde se aplicarán sus programas específicos y, en su caso, lo dispuesto en la disposición transitoria primera.

E) Competencias exclusivas del Estado con incidencia autonómica. Inmigración, política europea, régimen económico de la seguridad social, legislación procesal y mercantil, tráfico y circulación de vehículos de motor, comercio exterior, pesca marítima, telecomunicaciones, padrón

Incluimos en este apartado reglamentos que han sido aprobados por el Estado aduciendo títulos competenciales exclusivos, que limitan, cuando no impiden la participación autonómica. No obstante, comprobaremos que no en todos los supuestos para adecuada la ubicación competencial.

En materia de inmigración destaca la aprobación del Real Decreto 1800/2008, de 3 de noviembre, que desarrolla el Real Decreto-ley 4/2008, sobre abono acumulado y de forma anticipada de la prestación contributiva por desempleo a trabajadores extranjeros no comunitarios que retornen voluntariamente a sus países de origen, al que antes hacíamos referencia. Las Comunidades Autónomas no participan en la gestión de estas medidas. Ni siquiera ha sido informado el Real Decreto por el Consejo Superior de Política de Inmigración como órgano de cooperación interadministrativa en materia de inmigración sino únicamente por el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes y se ha consultado a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas.

En cuanto a la gestión y pago, conforme a su art. 5, corresponde al Servicio Público de Empleo Estatal la recepción de solicitudes, tramitación, reconocimiento y pago de la prestación en la modalidad a que se refiere el presente Real Decreto, así como la declaración de la extinción del derecho a dicha prestación por la causa señalada en el art. 4.3.a). Y es que, pese a la vinculación al fenómeno migratorio, el título competencial aducido por el Estado, más allá del art. 149.1.2 CE, es el régimen económico de la Seguridad Social.

También en relación a la política migratoria, el Real Decreto 2065/2008, de 12 de diciembre, aprueba las normas reguladoras de una subvención directa a favor de Cruz Roja Española, para la atención humanitaria de inmigrantes llegados a las costas de las Comunidades Autónomas de Andalucía y Canarias, durante el ejercicio 2008. Las dos Comunidades Autónomas mencionadas no participan en la

gestión al tratarse de una subvención directa a una ONG, pese a la competencia autonómica sobre integración de inmigrantes. En concreto, con esta subvención se pretenden financiar actuaciones sanitarias urgentes como son la adquisición de los equipamientos adecuados que permitan mejorar las condiciones higiénicas y garantizar la asistencia de posibles patologías infecto-contagiosas que requieran protección biológica. El título competencial aducido por el Estado no es inmigración, sino el art. 149.1.16^a de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de sanidad exterior. De esa manera quedan excluidas las Comunidades Autónomas.

Especial interés tiene, por su incidencia autonómica, el Real Decreto 37/2008, de 18 de enero, por el que se adoptan las medidas necesarias para la aplicación efectiva del Reglamento (CE) núm. 1082/2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5-7-2006, sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT). Es la incorporación de un acto jurídico comunitario que debe efectuar el Estado por su carácter transversal pero su interés desde la perspectiva autonómica es notable. En los últimos años, y de forma paulatina, se ha desarrollado la dimensión regional y local del proceso de integración europea; uno de cuyos resultados ha sido la adopción del Reglamento (CE) núm. 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, sobre la Agrupación europea de cooperación territorial (AECT). El citado Reglamento regula en el ámbito comunitario una nueva figura, de carácter facultativo, y con personalidad jurídica propia, para ser el instrumento adecuado para el desarrollo de actividades en régimen de cooperación con Entidades de otros Estados. La Agrupación europea de cooperación territorial persigue el reforzamiento de la cohesión económica y social y es concebida en el Reglamento como un instrumento para el desarrollo de iniciativas de cooperación territorial, ya sean cofinanciadas por la Comunidad, conforme a lo establecido en el Reglamento (CE) núm. 1083/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio, relativo al Fondo de Desarrollo Regional, o para llevar a cabo acciones de cooperación territorial por iniciativa exclusiva de los Estados miembros o de sus autoridades regionales o locales, sin intervención financiera de la Comunidad. En este sentido, las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial a las que se refiere este Real Decreto son personas jurídico-públicas, constituidas por entidades u organismos de al menos dos Estados miembros de la Unión Europea, que tienen por objeto facilitar y fomentar la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional, con el fin exclusivo de reforzar la cohesión económica y social.

La regulación contenida en el Real Decreto se justifica de modo prevalente en la competencia estatal en materia de relaciones internacionales, que habilita a las instituciones estatales –en este caso al Gobierno– para ordenar y coordinar las actividades con relevancia externa de las Comunidades Autónomas –así como de las restantes entidades territoriales– de forma que no condicionen o perjudiquen la dirección de la política exterior, de competencia exclusiva del Estado, de acuerdo con lo establecido por la jurisprudencia constitucional. Asimismo, por lo que se refiere a aquellos extremos del Real Decreto que contienen normas sobre el procedimiento a seguir para la constitución y funcionamiento de las citadas entidades de cooperación territorial, tienen la consideración de bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas.

En materia de régimen económico de la Seguridad Social, uno de los ámbitos de indudable competencia exclusiva del Estado, mencionamos dos Reales Decretos, más allá del que antes hemos analizado en inmigración. En primer lugar, el Real Decreto 1724/2008, de 24 de octubre, que modifica el Real Decreto 1400/2007, que establece normas para el reconocimiento del complemento a los titulares de pensión de jubilación e invalidez de la Seguridad Social, en su modalidad no contributiva, que residan en una vivienda alquilada, prorrogando su vigencia para el año 2008. Pretende, por tanto, simplemente la prórroga del Real Decreto 1400/2007, a fin de regular el complemento de pensión establecido en la Ley de Presupuestos Generales del Estado a favor de los pensionistas no contributivos que acrediten carecer de una vivienda en propiedad y tengan fijada su residencia habitual en una vivienda alquilada. Las referencias al año 2007 contenidas en dicho Real Decreto se entenderán hechas al año en curso. La cuantía del complemento, para el año 2008 asciende a 357 euros.

En segundo lugar, el Real Decreto 1382/2008, de 1 de agosto, de desarrollo de la Ley 18/2007, que procede a la integración de los trabajadores por cuenta propia del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos, y la Ley 20/2007, de 11-7-2007, del Estatuto del trabajo autónomo. Con este Real Decreto se modifican diversos reglamentos generales en el ámbito de la Seguridad Social.

Un reglamento importante en el ámbito competencial del Estado es el Real Decreto 231/2008, de 15 de febrero, del Sistema Arbitral de Consumo. Se dicta en cumplimiento de lo dispuesto en la disposición final sexta de la Ley 44/2006, de 29 de diciembre, de Mejora de la Protección de los Consumidores y Usuarios. Tiene por objeto, conforme a su art. 1, regular la organización del Sistema Arbitral de Consumo y el procedimiento del arbitraje de consumo. El Sistema Arbitral de Consumo viene definido como el arbitraje institucional de resolución extrajudicial, de carácter vinculante y ejecutivo para ambas partes, de los conflictos surgidos entre los consumidores o usuarios y las empresas o profesionales en relación a los derechos legal o contractualmente reconocidos al consumidor.

En la composición del Consejo General del Sistema Arbitral de Consumo se incluyen como consejeros dos representantes de la Administración de consumo de las Comunidades Autónomas o ciudades con Estatuto de Autonomía, uno, el Presidente del Grupo de Trabajo de Arbitraje de la Comisión de Cooperación de Consumo, y otro designado por la propia Comisión.

Conocerá de los procedimientos arbitrales colectivos, la Junta Arbitral de Consumo que sea competente en todo el ámbito territorial en el que estén domiciliados los consumidores y usuarios, cuyos legítimos derechos e intereses económicos hayan podido verse afectados por el hecho. Conforme a la regla anterior, la competencia para conocer de los procedimientos arbitrales colectivos que afecten a los legítimos derechos e intereses de los consumidores y usuarios domiciliados en más de una Comunidad Autónoma, corresponde a la Junta Arbitral Nacional.

Las Comunidades Autónomas de Cataluña y Valencia han presentado requerimiento de incompetencia al Estado en relación a este Real Decreto. El requerimiento ha sido contestado por el Estado, evitando el conflicto.

En materia tributaria destacamos el Real Decreto 2126/2008, de 26 de diciembre, que modifica el Reglamento del Impuesto sobre el Valor Añadido, aprobado por el Real Decreto 1624/1992, así como el Reglamento General de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos, aprobado por el Real Decreto 1065/2007.

En relación a la circulación de vehículos a motor deben destacarse dos Reales Decretos, con títulos competenciales diversos.

En primer lugar, el Real Decreto 1507/2008, de 12 de septiembre, aprueba el Reglamento del seguro obligatorio de responsabilidad civil en la circulación de vehículos a motor. Es el desarrollo de una previsión de la Ley 21/2007, de 11 de julio, por la que se modifica el Texto Refundido de la Ley sobre Responsabilidad Civil y Seguro en la Circulación de Vehículos a Motor para incorporar diversas directivas comunitarias. El título competencial a cuyo amparo aprueba el Estado este reglamento es el art. 149.1.16^a CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de legislación mercantil. La única referencia a las Comunidades Autónomas se refiere al depósito o precinto, público o domiciliario, del vehículo que circule sin seguro, que corresponde a las Jefaturas de tráfico y a las autoridades competentes de las Comunidades Autónomas a las que se hayan transferido la ejecución de funciones en esta materia.

En segundo lugar, también resulta importante el Real Decreto 224/2008, de 15 de febrero, sobre normas generales de instalación y funcionamiento de las estaciones de inspección técnica de vehículos. No obstante, en este caso el título competencial del Estado resulta discutible. Se aduce el recurrente art. 149.1.13 (ordenación general de la actividad económica) y el art. 149.1.21 que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de tráfico y circulación de vehículos de motor. Sin embargo, las Comunidades Autónomas tienen competencia exclusiva en materia de industria, ámbito en el que parece encajar de manera más adecuada esta regulación.

Como consecuencia del débil título competencial, el Reglamento contiene la regulación general de la Inspección Técnica de Vehículos con continuas referencias a las Comunidades Autónomas. El objeto del Real Decreto, según su art. 1, es la determinación de los requisitos que deben cumplir las estaciones de inspección técnica de vehículos (ITV), así como de las obligaciones generales que deben ser observadas por sus titulares y el establecimiento del régimen de incompatibilidades de los socios, directivos y personal que preste sus servicios en ellas. Todo ello, se dice, sin perjuicio de lo que dispongan las Comunidades Autónomas con competencias exclusivas en materia de industria, siempre que no violen lo establecido en el presente Real Decreto o impidan alcanzar los fines perseguidos.

Por tanto, configura una legislación concurrente estatal y autonómica, en ejercicio de su competencia en industria, pero en caso de conflicto será de aplicación preferente la normativa estatal.

En la definición de las estaciones ITV se refiere a su habilitación por el órgano competente de la Comunidad Autónoma del territorio donde estén radicadas; en la ejecución material de las inspecciones indica que será realizada de acuerdo

con el modelo de gestión que establezca la Comunidad Autónoma en ejercicio de sus competencias. También los informes de las inspecciones, la cumplimentación de las tarjetas ITV y certificados de características, la anotación de las inspecciones técnicas y las reformas de importancia y cuantas operaciones afecten al servicio de inspección deberán ser controladas por el órgano competente de la Comunidad Autónoma. La remisión a lo que establezcan las Comunidades Autónomas alcanza, finalmente, al establecimiento de horarios; los requisitos de las estaciones y sus titulares, que deberán cumplimentarse anualmente ante las Comunidades Autónomas; las inspecciones que pueden realizarse, la cumplimentación de las tarjetas ITV, el informe de la inspección, las tarifas, remitiendo a las Comunidades Autónomas o el régimen sancionador.

Otras referencias reglamentarias en ámbito de competencia exclusiva del Estado que deben únicamente mencionarse son, en comercio exterior, el Real Decreto 2092/2008, de 12 de diciembre, aprueba el Reglamento de control del comercio exterior de material de defensa, de otro material y de productos y tecnologías de doble uso; en pesca marítima, el Real Decreto 747/2008 establece el Reglamento del régimen sancionador en materia de pesca marítima en aguas exteriores; en telecomunicaciones, el Real Decreto 863/2008, de 23 de mayo, aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 32/2003, General de Telecomunicaciones, en lo relativo al uso del dominio público radioeléctrico. Finalmente, el Real Decreto 2124/2008, de 26 de diciembre, declara oficiales las cifras de población resultantes de la revisión del padrón municipal referidas al 1 de enero de 2008.

Decretos de traspasos

En 2008 se han aprobado decretos de traspasos vinculados a las reformas estatutarias en Cataluña y Andalucía, junto a otros que no se vinculan a éstas reformas sino a las que tuvieron lugar en los últimos años del pasado siglo (Asturias, Murcia) e incluso hay traspasos a Galicia, que nunca ha reformado su Estatuto, aunque si se le han transferido facultades competenciales por la vía del art. 150.2 CE. Además, se ha producido este año uno de los traspasos importantes derivados de estas reformas que, como se sabe, no darán lugar a una gran oleada de traspasos pues no han conllevado un incremento notable del quantum competencial en una dimensión cuantitativa. Nos referimos al traspaso a Andalucía en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos correspondientes a las aguas de la cuenca del Guadalquivir que discurren por la Comunidad Autónoma.

En consecuencia debe destacarse de manera especial el Real Decreto 1666/2008, de 17 octubre, de traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos correspondientes a las aguas de la cuenca del Guadalquivir que discurren íntegramente por el territorio de la Comunidad Autónoma.

El Estatuto de Autonomía para Andalucía, reformado por la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, dispone en su art. 51 que la Comunidad Autónoma 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 pro-

tección del medio ambiente, de las obras públicas hidráulicas de interés general y de lo previsto en el art. 149.1.22ª de la Constitución. Asimismo, el art. 56 atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de planificación, construcción y financiación de las obras públicas en el ámbito de la Comunidad Autónoma, siempre que no estén declaradas de interés general por el Estado y establece su participación en la planificación, programación, gestión y ejecución de las obras públicas de interés general a través de los órganos y procedimientos multilaterales referidos en el propio Estatuto, así como mediante los instrumentos de colaboración que se suscriban. Con la base jurídica de ambas previsiones estatutarias, la Comisión Mixta Paritaria Gobierno-Junta de Andalucía adoptó, en su reunión del día 20 de septiembre de 2008 los términos del Acuerdo sobre traspaso de funciones y servicios sobre las aguas de la cuenca del Guadalquivir que discurren íntegramente por Andalucía, diseccionando las diversas capacidades de actuación en el marco constitucional.

En concreto, la Comunidad Autónoma de Andalucía asume con este Decreto:

a) La concesión de los recursos hídricos, asignados y reservados por la planificación hidrológica, en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía. No obstante, hasta la aprobación del Plan Hidrológico de la Demarcación del Guadalquivir, la Comunidad Autónoma de Andalucía otorgará las concesiones de recursos hídricos en los sistemas de explotación cuyo ámbito territorial se extienda exclusivamente a Andalucía. Para el otorgamiento de concesiones de usos en territorio andaluz en los sistemas de explotación cuyo ámbito territorial exceda del de la Comunidad Autónoma, se solicitará a la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir la apreciación previa, con carácter vinculante, de compatibilidad o incompatibilidad con el Plan Hidrológico de la cuenca del Guadalquivir, entendiéndose su compatibilidad si no se hiciera manifestación en contrario, tras el transcurso de dos meses desde la solicitud.

b) El Registro de Aguas, así como la emisión de las correspondientes certificaciones sobre su contenido. Asimismo, la Comunidad Autónoma llevará el Catálogo de Aguas Privadas y el censo de los vertidos autorizados.

c) La gestión y protección de los recursos hídricos, el otorgamiento de autorizaciones de vertido y de uso o aprovechamiento del dominio público hidráulico y sus zonas asociadas, la policía de aguas y cauces, la instrucción y resolución de procedimientos sancionadores en materia de aguas, así como las funciones de regulación y conducción de los recursos hídricos que tienen por objeto garantizar la disponibilidad y aprovechamiento de los mismos.

d) La participación en la planificación hidrológica a través de los órganos de cooperación y planificación de la Demarcación Hidrográfica, en particular mediante la elaboración de propuestas de actuaciones y de programas de medidas a incluir en el Plan Hidrológico de Demarcación.

e) La explotación, conservación y régimen de desembalses de los aprovechamientos hidráulicos y demás obras hidráulicas que tienen por objeto garantizar la disponibilidad y aprovechamiento de las aguas, excepto en aquellos que permanecen en el ámbito de gestión de la Administración General del Estado.

f) La emisión de los informes previstos por la legislación de aguas relativos a:

1º Los actos y planes que la Comunidad Autónoma de Andalucía haya de aprobar en el ejercicio de sus competencias en materia de medio ambiente, ordenación del territorio y urbanismo, espacios naturales, pesca, montes, regadíos y obras públicas de interés regional, siempre que tales actos y planes afecten al régimen y aprovechamiento de las aguas continentales o a los usos permitidos en terrenos de dominio público hidráulico y en sus zonas de servidumbre y policía y que no afecten a otras Comunidades Autónomas; 2º Los actos o planes de la Comunidad Autónoma de Andalucía o de las entidades locales de dicha Comunidad Autónoma que comporten nuevas demandas de recursos hídricos.

g) La Comunidad Autónoma de Andalucía realizará la explotación y mantenimiento de los Sistemas Automáticos de Información Hidrológica (SAIH) y de Calidad de las Aguas (SAICA), incluida la instalación de nuevos elementos de los mismos.

Asimismo, en relación con la utilización y protección del dominio público hidráulico la Comunidad Autónoma, en el territorio de Andalucía, ejercerá las funciones siguientes:

a) La incoación, instrucción y resolución de los procedimientos de apeo y deslinde de los cauces de dominio público hidráulico, así como de los procedimientos referentes a la determinación de zonas inundables.

b) Las autorizaciones de cesiones de derecho al uso privativo de las aguas en el ámbito competencial definido en el apartado B) 1 de este Acuerdo, en coordinación con la Administración General del Estado.

c) El desarrollo de las medidas para el cumplimiento de los objetivos ambientales hidrológicos y de la calidad de las aguas conforme a la normativa básica estatal.

Dadas las limitaciones que el art. 51 del Estatuto establece al ejercicio competencial, pese a presentarse como competencia exclusiva resulta importante comprobar las funciones y servicios que se reserva la Administración del Estado. Son las siguientes:

1. La normativa básica que dicte el Estado en el ejercicio de sus competencias.
2. La fijación del ámbito territorial de la Demarcación Hidrográfica del Guadalquivir.
3. La elaboración, aprobación, seguimiento y revisión del Plan Hidrológico de Demarcación del Guadalquivir.
4. La programación, aprobación y ejecución de obras hidráulicas que sean de interés general del Estado o cuya realización afecte a otra Comunidad Autónoma.
5. La presidencia del Comité de Autoridades Competentes y del Consejo del Agua de la Demarcación Hidrográfica del Guadalquivir.
6. El registro de aguas en el ámbito funcional no incluido en este traspaso, así como la Base de Datos que incluirá los existentes en los Registros de Aguas, Catálogos de Aguas Privadas, Censos de vertidos y demás censos o registros que se lleven en la Demarcación Hidrográfica del Guadalquivir.

7. El registro de las zonas protegidas, donde estarán incluidas todas aquellas zonas de la Demarcación Hidrográfica del Guadalquivir que hayan sido declaradas objeto de protección especial en virtud de norma específica.

8. La gestión de los embalses de Fresneda y Montoro ubicados fuera de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

9. La gestión de los embalses del Pintado y Jándula y aquellas obras hidráulicas que tengan por objeto garantizar la disponibilidad y aprovechamiento de las aguas que afecten a un ámbito territorial que no corresponda exclusivamente a la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Entre las funciones en que han de concurrir la Administración del Estado y la de la Comunidad Autónoma de Andalucía se destaca la necesidad de arbitrar fórmulas de coordinación, suministro de información y asesoramiento técnico. Así, representantes de ambas administraciones se integrarán en los respectivos órganos de gobierno y participación de la administración pública del agua para garantizar la adecuada cooperación en el ejercicio de sus funciones. También podrán colaborar, mediante los oportunos convenios, en el desarrollo de estudios, ejecución y gestión de obras e instalaciones de interés general del Estado. La Comunidad Autónoma de Andalucía facilitará a la Administración del Estado los datos que se requieren para fines de estadística nacional o que sean necesarios en la planificación hidrológica o para el cumplimiento de obligaciones ante la Unión Europea. Por su parte, la Administración del Estado suministrará a la Comunidad Autónoma los datos que se precisen para fines de estadística de la misma o que sean necesarios en la planificación hidrológica.

En cuanto a los costes de los usos en Andalucía correspondientes a los embalses del Jándula y el Pintado, se señala que se trasladará a la Comunidad Autónoma para su repercusión a los usuarios finales en la forma prevista por la legislación vigente. La Comunidad Autónoma de Andalucía pagará anualmente a la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir el importe correspondiente a dichos costes. Ambas administraciones podrán crear conjuntamente centros de intercambio de derechos de las aguas.

Otros decretos de traspasos a Andalucía no tienen una relación, al menos directa, con la aprobación del nuevo Estatuto. Son los siguientes:

– Real Decreto 1672/2008, de 17 octubre, que amplía los medios personales y económicos adscritos a los servicios traspasados por el Real Decreto 467/2003, de 25-4-2003, sobre traspaso a la Comunidad Autónoma de Andalucía de la gestión realizada por el Instituto Nacional de Empleo, en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación.

– Real Decreto 1670/2008, de 17 octubre, de ampliación de medios económicos adscritos al traspaso a la Comunidad Autónoma de Andalucía, aprobado por el Real Decreto 712/2006, de ampliación de las funciones y servicios de la Administración del Estado en materia de conservación de la naturaleza (Parques Nacionales de Doñana y Sierra Nevada).

– Real Decreto 1669/2008, de 17 octubre, de ampliación de los medios personales y económicos adscritos al hospital militar Vigil de Quiñones, de Sevilla, traspas-

sados a la Comunidad Autónoma de Andalucía por el Real Decreto 2399/2004, de 30-12-2004

– Real Decreto 1671/2008, de 17 octubre, de ampliación de medios personales traspasados por el Real Decreto 1560/2005, de 23 de diciembre, de traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía, en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos correspondientes a las cuencas andaluzas vertientes al litoral atlántico (Confederaciones Hidrográficas del Guadalquivir y del Guadiana).

– Real Decreto 1668/2008, de 17 octubre, de ampliación de los medios patrimoniales traspasados a la Comunidad Autónoma de Andalucía por varios reales decretos de traspasos de funciones y servicios. Se traspasa la titularidad de la totalidad de las superficies de los Edificios Administrativos de Servicios Múltiples de Almería, Córdoba y Málaga.

– Real Decreto 1667/2008, de 17 octubre, de ampliación de medios patrimoniales adscritos a los servicios traspasados a la Comunidad Autónoma de Andalucía por el Real Decreto 1560/2005, de 23-12-2005, de traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos correspondientes a las cuencas andaluzas vertientes al litoral atlántico (Confederaciones Hidrográficas del Guadalquivir y del Guadiana).

– Real Decreto 1673/2008, de 17 octubre, de ampliación de los medios personales y económicos adscritos a los servicios traspasados a la Comunidad Autónoma de Andalucía por el Real Decreto 642/2007, de 18-5-2007, en materia de educación (Centros dependientes del Ministerio de Defensa).

En relación a Cataluña se han aprobado diversos traspasos vinculados a la reforma estatutaria de la Ley Orgánica 2/2006, aunque el alcance de lo traspasado es limitado, pues los traspasos más importantes derivados del nuevo Estatuto como autorización de trabajo de los extranjeros, cercanías de RENFE o becas, aunque se han negociado durante 2008 no se ha alcanzado un acuerdo antes de finalizar el año. Los efectivamente aprobados son los siguientes:

– Real Decreto 1387/2008, de 1 agosto, de ampliación de funciones y servicios traspasados a la Generalitat de Cataluña por Real Decreto 1404/2007, en materia de ordenación y gestión del litoral. Se refieren a concesiones para vertidos, usos privativos, recursos mineros y energéticos. También la gestión y otorgamiento de autorizaciones en zonas de servidumbre de tránsito y acceso al mar, así como la vigilancia, tramitación e imposición y recaudación de sanciones, entre otras facultades.

– Real Decreto 1386/2008, de 1 de agosto, de ampliación de medios patrimoniales adscritos a los servicios traspasados a la Generalitat de Cataluña por el Real Decreto 2646/1985, en materia de obras hidráulicas (reutilización del efluente de la estación depuradora de aguas residuales del Baix Llobregat).

– Real Decreto 1385/2008, de 1 agosto, de traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Generalitat de Cataluña en materia de comunicaciones electrónicas.

– Real Decreto 1388/2008, de 1 agosto, de ampliación de funciones y servicios traspasados a la Generalitat de Cataluña por el Real Decreto 2809/1980, en materia de enseñanza: homologación y convalidación de títulos y estudios extranjeros en enseñanzas no universitarias. Se traspasan a la Generalitat de Cataluña las funciones de homologación y convalidación de títulos y estudios extranjeros en enseñanzas no universitarias, de acuerdo con las tablas de equivalencia vigentes en cada momento o, en su caso, de los criterios generales y tablas de correspondencia elaboradas por el Ministerio de Educación, Política Social y Deporte. El Departamento de Educación de la Generalitat de Cataluña comunicará al Ministerio de Educación, Política Social y Deporte las resoluciones de homologación adoptadas por el órgano competente, para que éste proceda a su registro en una sección especial del Registro Central de Títulos y a la asignación de un número nacional de credencial que deberá figurar en la misma.

– Real Decreto 1389/2008, de 1 agosto, que amplía los medios traspasados a la Generalitat de Cataluña por el Real Decreto 966/1990, en materia de provisión de medios materiales y económicos al servicio de la Administración de Justicia.

– Real Decreto 232/2008, de 15 febrero, de ampliación de medios patrimoniales adscritos a los servicios traspasados a la Generalitat de Cataluña por el Real Decreto 2646/1985, en materia de obras hidráulicas (Presa de la Llosa del Cavall).

Diversos traspasos se refieren también a otras Comunidades Autónomas entre los que cabe destacar por su cuantía y medios personales, apenas el traspaso de las competencias sobre justicia a Asturias.

En relación a Galicia, el Real Decreto 1319/2008, de 24 julio, de ampliación de funciones y servicios traspasados a la Comunidad Autónoma de Galicia por Real Decreto 1763/1982, en materia de Educación: Homologación y convalidación de títulos y estudios extranjeros en enseñanzas no universitarias, en términos similares a Cataluña; el Real Decreto 1080/2008, de 30 junio de ampliación de funciones de la Administración del Estado traspasadas a la Comunidad Autónoma de Galicia, en materia de asociaciones: Declaración de utilidad pública de las asociaciones y aplicación de los beneficios fiscales; el Real Decreto 1082/2008, de 30 junio, de ampliación de las funciones y servicios de la Administración del Estado traspasados a la Comunidad Autónoma de Galicia, en materia de conservación de la naturaleza (Parque Nacional Marítimo-Terrestre de las Islas Atlánticas de Galicia) y el Real Decreto 1081/2008, de 30 junio, de traspaso a la Comunidad Autónoma de Galicia de los medios personales adscritos al Hospital Básico de la Defensa en Ferrol.

A la Región de Murcia, el Real Decreto 1086/2008, de traspaso a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, de medios personales adscritos al Hospital General Básico de la Defensa de Cartagena; el Real Decreto 1084/2008, de 30 junio, de traspaso a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia de las funciones y servicios de la Seguridad Social en materia educativa, de empleo y formación profesional dirigida a desempleados, encomendados al Instituto Social de la Marina; el Real Decreto 1083/2008, de 30 junio, de traspaso a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, de las funciones y servicios de la Seguridad Social, en materia de asistencia sanitaria encomendada al Instituto Social de la Marina; el Real Decreto 1087/2008, de 30 junio de traspaso a la Comunidad Autó-

noma de la Región de Murcia de las funciones y servicios de la Seguridad Social en materia de asistencia y servicios sociales encomendados al Instituto Social de la Marina y el Real Decreto 1085/2008, de 30 junio, de ampliación de los medios económicos adscritos a los servicios traspasados a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia por Real Decreto 522/1999, en materia de gestión de la formación profesional ocupacional.

A Asturias, el Real Decreto 2002/2008, de 5 de diciembre, sobre traspaso de los medios adscritos a la gestión de la prestación sanitaria del seguro escolar y con una mayor importancia, el Real Decreto 2003/2008, de 5 de diciembre, sobre traspaso de las funciones y servicios de la Administración General del Estado en materia de provisión de medios personales y económicos para el funcionamiento de la Administración de Justicia. Una Comunidad Autónoma más a la que se le ha transferido la «administración de la administración de justicia».

La nueva estructura de los departamentos ministeriales

Como suele ocurrir al inicio de cada legislatura se modificó en 2008 la estructura departamental del Gobierno. Es conocido que, de conformidad con el art. 2.2.j) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, corresponde al Presidente del Gobierno la creación, modificación y supresión, por Real Decreto, de los Departamentos Ministeriales, así como de las secretarías de Estado. Tras las elecciones generales de 9 de marzo de 2008, el Gobierno dictó el Real Decreto 432/2008, de 12 de abril, reestructurando los Departamentos Ministeriales y las secretarías de estado. Repasamos la estructura de los departamentos ministeriales, haciendo hincapié en los cambios advertidos respecto a la situación previa.

El tronco de esa estructura departamental del Gobierno se mantiene, con sólo leves modificaciones. Así, continúan las dos vicepresidencias y mantienen sus competencias básicamente inalteradas los Ministerios de Asuntos Exteriores y de Cooperación; Justicia; Defensa; Economía y Hacienda; Interior; Fomento, con excepción de protección del mar; Presidencia; Administraciones Públicas; Industria, turismo y comercio; Cultura; Sanidad y Consumo y Vivienda.

A partir de aquí se crean nuevos Ministerios fruto de la reorganización departamental. El Ministerio de Educación, Política Social y Deporte se ocupa de distintos ámbitos en lo que la actividad administrativa la ejercen las Comunidades Autónomas. Así, la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia educativa, de formación profesional y de deporte, así como la dirección de las políticas de cohesión e inclusión social, de familias, de protección del menor y de atención a las personas dependientes o con discapacidad. El Ministerio de Trabajo e Inmigración, ahora sin la asistencia social, es el departamento encargado de la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia laboral, de ordenación y regulación del empleo y de Seguridad Social, así como del desarrollo de la política del Gobierno en materia de extranjería, inmigración y emigración. El muy reforzado Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino que engloba a dos departamentos ministeriales autónomos durante la anterior legislatura, es el encargado de la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia de lucha contra el cambio climático, protección del patrimonio natural,

de la biodiversidad y del mar, agua, desarrollo rural, recursos agrícolas, ganaderos y pesqueros, y alimentación. A estos efectos, asumirá las competencias atribuidas anteriormente a los Ministerios de Agricultura, Pesca y Alimentación y de Medio Ambiente, así como las que hasta entonces desarrollaba el Ministerio de Fomento en materia de protección en el mar. El Ministerio de Ciencia e Innovación ejerce la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia de universidades, investigación científica, desarrollo tecnológico e innovación en todos los sectores, así como la coordinación de los organismos públicos de investigación de titularidad estatal. Asume para ello las competencias del anterior Ministerio de Educación y Ciencia, salvo la educación no universitaria, pero también competencias del Ministerio de Industria. Finalmente se crea un nuevo Ministerio de Igualdad al que se encarga la propuesta y ejecución de las políticas del Gobierno en materia de igualdad, lucha contra toda clase de discriminación y contra la violencia de género. Le corresponde, en particular, la elaboración y el desarrollo de las actuaciones y medidas dirigidas a asegurar la igualdad de trato y de oportunidades en todos los ámbitos, especialmente entre mujeres y hombres, y el fomento de la participación social y política de las mujeres. La creación de estos nuevos Ministerios ha conllevado la supresión de los de Educación y Ciencia; Trabajo y Asuntos Sociales; Agricultura, Pesca y Alimentación; y el Ministerio de Medio Ambiente

Posteriormente, se han aprobado los Reales Decretos que desarrollan la estructura orgánica básica de los distintos Ministerios. Se ha hecho, no obstante, con bastante retraso pues la mayoría de ellos tienen fecha del 4 y el 11 de julio, esto es, tres meses después de la estructuración departamental.

Técnicas y organismos de colaboración

También este año se han incluido en diversas fuentes reglamentarias organismos de participación que, con distinto carácter y naturaleza, permiten la colaboración y la participación autonómica en el ejercicio competencial. Especialmente en materia medioambiental se han constituido diversos organismos previstos en las leyes de 2007. Así, como ya hemos comprobado, el Real Decreto 12/2008 regula la composición y el funcionamiento del Consejo de la Red de Parques Nacionales. En ese Consejo estará un representante de cada Comunidad en cuyo territorio se ubiquen Parques Nacionales. También el Real Decreto 1424/2008, determina la composición y las funciones de la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad en la que está integrado un representante de cada Comunidad Autónoma. Con un alcance diverso, el Real Decreto 2090/2008, de 22 de diciembre, que aprueba el Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 26/2007 prevé la creación de una Comisión Técnica adscrita al Ministerio de Medio Ambiente de prevención y reparación de daños ambientales como órgano de cooperación técnica y colaboración entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas para el intercambio de información.

Pero, más allá del medio ambiente, la característica de este año es que estos organismos de participación se han creado en ámbitos en los que las Comunidades Autónomas carecen de competencias por lo que la presencia autonómica es inexistente o testimonial. Así:

– El Real Decreto 1977/2008, de 28 noviembre, regula la composición y funciones de la Comisión Nacional para el uso forense del ADN. En esa composición no se prevé la presencia autonómica. Únicamente cuando los ficheros o bases de ADN de las policías autonómicas se integren en la base de datos policial sobre identificadores obtenidos a partir del ADN y se suscriba el acuerdo correspondiente, también serán vocales de la Comisión Nacional un representante de los Mossos d'Esquadra y un representante de la Ertzaintza.

– El Real Decreto 221/2008, de 15 febrero, modificado este mismo año por el Real Decreto 1469/2008, crea y regula el Consejo Estatal de Responsabilidad Social de las Empresas. En su composición, la presencia de las Comunidades Autónomas es muy reducida. Sólo 3 de los 56 vocales que componen el Consejo lo serán en representación de las Comunidades Autónomas tras su designación por la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales.

– Distinto es el caso del Real Decreto 230/2008, de 15 febrero, que regula el Consejo General de la Ciudadanía Española en el Exterior. Entre sus atribuciones está la de establecer relaciones con los órganos consultivos de similar naturaleza en las Comunidades Autónomas y en su composición se incluye un consejero en representación de cada una de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla, que lo deseen, representante que será designado por éstas, de conformidad con lo previsto en el art. 10.1 de la Ley 40/2006, de 14 de diciembre, del Estatuto de la Ciudadanía Española en el Exterior.

Debe destacarse también este año la abundante regulación de las Agencias en las que, si bien de forma diversa, se prevé la presencia autonómica en sus órganos de gestión.

– El Real Decreto 1665/2008, de 17 octubre, modifica el Estatuto de la Agencia Española de Protección de Datos, aprobado por Real Decreto 428/1993. Las Comunidades Autónomas proponen un vocal.

– Real Decreto 184/2008, de 8 de febrero, que aprueba el Estatuto de la Agencia Estatal de Seguridad Aérea (modificado por Real Decreto 1615/2008). No se prevé presencia de las Comunidades Autónomas.

– Real Decreto 185/2008, de 8 febrero, que aprueba el Estatuto de la Agencia Estatal Antidopaje. Se prevé una Comisión de Agencias Antidopaje que entrará en funcionamiento cuando se acredite la existencia de agencias antidopaje cuyo ámbito sea el de las Comunidades Autónomas y lo soliciten al Director de la Agencia Estatal Antidopaje dos tercios de las existentes. En el Consejo rector está prevista la presencia de un representante de las Comunidades Autónomas, consensuado por éstas. Además, existirá una Comisión Interterritorial de Salud y Control del Dopaje. Será el órgano de participación, coordinación y seguimiento de la Agencia Estatal Antidopaje en el que estarán representados los órganos y organismos competentes en materia de deporte y salud de las Comunidades Autónomas. Esa Comisión Interterritorial estará presidida por el Director de la Agencia Estatal Antidopaje e integrada por: a) Diecisiete Vocales nombrados por el Presidente a propuesta de los Consejeros competentes en materia de deporte y salud de cada una de las Comunidades Autónomas. b) Hasta un máximo de cuatro Vocales nombrados por el Presidente, uno de los cuales actuará como Secretario.

– Real Decreto 186/2008, de 8 febrero, que aprueba el Estatuto de la Agencia Estatal de Meteorología. Se establece de forma expresa que la Agencia podrá colaborar con las Comunidades Autónomas mediante la constitución, en su caso, de un órgano de colaboración y encuentro con los servicios meteorológicos establecidos por las Comunidades Autónomas, con el objeto de participar en iniciativas comunes o planes de actuación conjuntos en materia de meteorología y climatología.

Criterios sobre adecuación de la normativa estatal al orden constitucional de distribución de competencias

Un hecho que puede resultar relevante para la actividad legislativa del Estado en relación a las Comunidades Autónomas, pese a la opacidad con la que se ha producido, ha sido la elaboración por parte del Gobierno de unos denominados «Criterios sobre adecuación de la normativa estatal al orden constitucional de distribución competencias». Es un documento con unas pautas que deberán seguir los distintos departamentos ministeriales en el ejercicio de su actividad legislativa para garantizar que se respeta el espacio competencial autonómico. En realidad, el documento carece de valor jurídico. Simplemente se ha adjuntado a una carta que la Vicepresidenta del Gobierno, María Teresa Fernández de la Vega, y la Ministra de Administraciones Públicas, Elena Salgado, han remitido a todos los Ministerios. Tampoco ha sido publicado, aunque se ha entregado a alguna Comunidad Autónoma en una Comisión bilateral. En cualquier caso, es un documento interesante en cuanto traslada una doctrina del Tribunal Constitucional no siempre respetada por el Estado en el ejercicio de su actividad legislativo.

En el punto primero, impone la identificación de los títulos competenciales en los que se sustenta la actuación del Estado, en la Disposición Final Primera. Impide la invocación simultánea de diferentes títulos para fundamentar una misma norma y la preferencia del título específico sobre el genérico. Además, deberán señalarse expresamente los preceptos considerados básicos y los que se dictan en ejercicio de la competencia legislativa plena del Estado. Finalmente, indica que las normas estatales dictadas sólo para su aplicación en Ceuta y Melilla deberán precisar esa limitación, para evitar la tentación de su alcance supletorio.

En el punto segundo se refiere a las materias de competencia exclusiva del Estado estableciendo que cuando las normas estatales regulen el ejercicio de funciones ejecutivas por la Administración General del Estado deberá respetar la participación autonómica en dicho ejercicio. Si los Estatutos recogen esa participación en términos indefinidos, la normativa estatal concretará la forma de articularla.

En el punto tercero se ocupa de las materias de competencia compartida, el ámbito más conflictivo. Empieza recordando que en ejercicio de competencias básicas el Estado no puede agotar la regulación de la materia y debe dejar margen de desarrollo normativo a las Comunidades Autónomas. Además, las normas que tengan carácter básico deberán establecerse, como regla, mediante disposición con rango de ley. El uso de reglamentos para establecer bases estatales deberá justificarse en base a las circunstancias excepcionales aceptadas por el Tribunal Constitucional, esa justificación se recogerá de forma sucinta en el preám-

bulo y únicamente podrán utilizarse órdenes ministeriales cuando se trate de la modificación de anexos de contenido técnico para adaptar su contenido a la legislación de la Unión Europea.

La regla general es que la legislación estatal no puede atribuir a la Administración General del Estado funciones ejecutivas, salvo en los supuestos de centralización que admite el Tribunal Constitucional cuando la actuación ejecutiva resulte necesaria para garantizar el tratamiento jurídico unitario, sean actos que generen efectos supraterritoriales o se pretenda la creación de un Registro único.

Entiende el documento que debe prestarse una especial atención a la reserva de funciones ejecutivas en materia de gestión de subvenciones estatales pues la gestión centralizada sólo es aceptable cuando resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar las mismas posibilidades de disfrute y obtención en todo el territorio nacional.

En el punto cuarto, en relación a las competencias horizontales o transversales se distingue el alcance del art. 149.1.1 CE y del art. 149.1.13. Trasladando la doctrina del Tribunal Constitucional se señala que en virtud del primero el Estado determinará las posiciones jurídicas fundamentales y otros aspectos conexos, que se concretan. Además se hará por ley formal, aprobada por las Cortes Generales. En relación, al 149.1.13 como fundamento para aprobar normas estatales se exige en cada caso una justificación adecuada de que las medidas adoptadas tienen una directa y significativa incidencia sobre la actividad económica general, en la línea de la doctrina más reciente del Tribunal Constitucional.

En el punto quinto se ocupa de otro de los aspectos siempre conflictivos: la incorporación del Derecho comunitario. Más allá de la referencia genérica a la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el respeto al reparto competencial interno en el proceso de incorporación, se destaca la importancia de incorporar a través de ley formal y la importancia de consultar a las Comunidades Autónomas en el proceso de incorporación.

Finalmente, el punto sexto se refiere a la participación de las Comunidades Autónomas en el procedimiento de elaboración de las disposiciones generales del Estado. Señala el documento que los Ministerios deben promover esa participación en los órganos multilaterales de cooperación. En la parte introductoria de la norma deberá mencionarse la forma en que se ha articulado esa participación y sus resultados. Finalmente, deberán tenerse en consideración las previsiones específicas de participación previstas en los nuevos Estatutos de Autonomía.

De cumplirse la pautas establecidas en este documento, disminuiría, sin duda, la conflictividad de las Comunidades Autónomas en relación al Estado a partir de una técnica legislativa respetuosa con el reparto competencial. Por ello, aunque resulta lógico, al menos desde una perspectiva política, que no se le haya querido dar valor jurídico a ese autocompromiso gubernamental se entiende menos que no se haya hecho público a través de la página Web del Ministerio de Administraciones Públicas pues esa voluntad de respetar el reparto competencial en el proceso de producción normativa estatal merece una valoración positiva.

ANEXO

CRITERIOS SOBRE ADECUACIÓN DE LA NORMATIVA ESTATAL
AL ORDEN CONSTITUCIONAL DE DISTRIBUCIÓN
DE COMPETENCIAS**PRIMERO. IDENTIFICACIÓN DE TÍTULOS COMPETENCIALES Y DEL ÁMBITO DE APLICACIÓN**

Todas las iniciativas normativas que promueva el Gobierno deben identificar en la Disposición final primera el título competencial en el que se amparan, en los términos recogidos en el artículo 149.1 de la Constitución. Sólo se exceptúan las normas aprobadas en el ejercicio de la potestad de autoorganización y las disposiciones modificativas de otras vigentes que hubieran invocado el fundamento competencial correspondiente, siempre que no alteren el ámbito material de la norma modificada.

Conforme a la doctrina constitucional, no es posible invocar simultáneamente diferentes títulos competenciales para fundamentar una misma norma, por lo que únicamente deberá hacerse constar, en cada caso, el título prevalente. A estos efectos, el Tribunal Constitucional considera prevalente el título específico sobre el genérico, la regla especial sobre la de más amplio alcance.

Cuando teniendo en cuenta el criterio anterior, el instrumento normativo proyectado incluya normas que se sustenten en títulos competenciales distintos, deberá especificarse cuál de ellos ampara cada una de las normas.

Cuando en una norma pueden resultar aplicables títulos que otorgan al Estado competencias de diferente alcance, se deben señalar qué preceptos se consideran básicos y, por tanto, susceptibles de desarrollo normativo por las Comunidades Autónomas y cuáles se dictan en ejercicio de la competencia legislativa plena del Estado.

Para evitar equívocos sobre su ámbito de aplicación, las normas estatales dictadas sólo para su aplicación en las Ciudades de Ceuta y Melilla deberán precisar que su ámbito de aplicación se limita a estos territorios.

SEGUNDO. MATERIAS DE COMPETENCIA EXCLUSIVA DEL ESTADO

La invocación de una competencia exclusiva debe limitarse a los ámbitos materiales específicos enumerados en el artículo 149.1 de la Constitución. Para encuadrar la regulación proyectada en tales ámbitos materiales, deben tenerse en cuenta los criterios interpretativos fijados en cada caso por el Tribunal Constitucional.

Las normas estatales que regulen el ejercicio de funciones ejecutivas por la Administración General del Estado deberán respetar la participación autonómica en dicho ejercicio, en la forma prevista expresamente en los estatutos de autonomía. Si los Estatutos de Autonomía, recogen esta participación en términos indefinidos, corresponderá a la normativa estatal concretar la forma de articularla.

TERCERO. MATERIAS DE COMPETENCIA COMPARTIDA

En las materias en las que corresponde al Estado dictar las normas básicas y a las Comunidades Autónomas su desarrollo, se deberá establecer un marco normativo unitario de aplicación en todo el territorio del Estado que asegure los intereses generales, a partir del cual cada Comunidad pueda introducir las peculiaridades que estime convenientes. Por tanto, en el establecimiento de este mínimo común normativo, el Estado no puede agotar la regulación de la materia y debe dejar un margen de desarrollo normativo a las Comunidades Autónomas.

En el caso de la regulación de las sanciones administrativas, cuando se considere necesario establecer un contenido básico, éste deberá respetar expresamente y de forma efectiva las posibilidades de desarrollo legislativo por las Comunidades Autónomas.

Conforme a la reiterada doctrina sentada por el Tribunal Constitucional, las normas que tengan carácter básico deberán establecerse, como regla, mediante disposiciones con rango de Ley formal.

El uso de reglamentos para establecer bases estatales deberá ajustarse a las siguientes reglas:

Deberá justificarse adecuadamente la concurrencia de alguna de las circunstancias excepcionales admitidas expresamente por el Tribunal Constitucional que resulte un complemento indispensable para asegurar el mínimo común denominador a la finalidad objetiva establecida por las normas legales básicas o que la ley formal no sea el instrumento idóneo para regular exhaustivamente todos los aspectos básicos debido al carácter marcadamente técnico o a la naturaleza coyuntural y cambiante de los mismos.

La justificación deberá recogerse de forma sucinta en el preámbulo y de modo más detallado en la memoria justificativa sobre la necesidad y oportunidad de la norma proyectada.

Únicamente podrán utilizarse órdenes ministeriales para establecer normas básicas cuando se trate de la modificación de anexos de contenido técnico recogidos en reales decretos con objeto de adaptar su contenido a la legislación de la Unión Europea.

En los ámbitos de competencia compartida, la legislación estatal no puede atribuir, como regla, a la Administración General del Estado funciones ejecutivas. Excepcionalmente podrá preverse la centralización de funciones ejecutivas en la Administración General del Estado en los siguientes supuestos, que admite la jurisprudencia del Tribunal Constitucional:

Cuando se trate de actos ejecutivos de naturaleza básica, condición que se reserva a aquellas actuaciones ejecutivas que resulten necesarias para garantizar en la materia en cuestión el tratamiento jurídico unitario inherente a las bases estatales.

Cuando se trate de actos que generen efectos más allá del territorio de la Comunidad Autónoma que debiera adoptarla (supraterritoriales) y, además, dicha actuación no sea susceptible de fraccionamiento, ni pueda desarrollarse mediante mecanismos de cooperación o coordinación, por resultar necesaria su atribución al

Estado para asegurar bien un grado de homogeneidad en todo el territorio nacional, bien la integración de intereses contrapuestos de diversas Comunidades Autónomas.

Cuando se trate de la creación de un Registro único para todo el Estado que garantice la centralización de todos los datos, a los meros efectos de información y publicidad.

Una especial atención deberá prestarse a la reserva de funciones ejecutivas en materia de gestión de subvenciones estatales que deberá acomodarse de forma estricta a la jurisprudencia constitucional y reconducirse al único supuesto en que la admite con carácter excepcional. Es decir que, ostentando el Estado algún título competencial, genérico o específico, sobre la materia, resulta imprescindible la gestión centralizada 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. En todo caso, el proyecto normativo deberá justificar la concurrencia de las circunstancias admitidas como excepción por el Tribunal Constitucional.

Fuera de este supuesto, deberá contemplarse la gestión descentralizada de las subvenciones estatales en todas aquellas materias de competencia autonómica.

V. En aquellos supuestos en los que las competencias ejecutivas sobre una materia han sido asumidas por las Comunidades Autónomas, pero no se ha completado el traspaso a todas ellas de los medios necesarios para consagrar la distribución de las funciones ejecutivas deberá ajustarse a estas reglas:

– La parte dispositiva de la norma proyectada deberá atribuir las funciones ejecutivas únicamente a los órganos competentes de las Comunidades Autónomas, que son las que las han asumido por vía estatutaria.

– Cuando sea el caso, deberá incluirse en la norma proyectada una disposición transitoria que atribuya al Estado las funciones ejecutivas asumidas por las Comunidades Autónomas hasta que se completen los correspondientes procesos de traspasos de medios. Este precepto deberá redactarse en los siguientes términos:

«La asunción del ejercicio efectivo de las (...competencias o funciones) por cada comunidad autónoma se producirá a partir de la fecha señalada en el Acuerdo de la Comisión Mixta por el que se apruebe el traspaso de las funciones, medios y servicios necesarios para ello. En tanto no se apruebe dicho traspaso, las funciones ejecutivas atribuidas a los órganos competentes de las Comunidades Autónomas serán ejercidas por el Ministerio de...»

VI. Cuando la Administración General del Estado ejerza en las Ciudades de Ceuta y Melilla funciones ejecutivas en ámbitos materiales, que en el resto del territorio corresponden a las Comunidades Autónomas, deberá recogerse en el proyecto una disposición adicional con una redacción como la siguiente:

«En el territorio de las Ciudades de Ceuta y Melilla, las funciones ejecutivas atribuidas a los órganos competentes de las Comunidades Autónomas corresponderán al Ministerio de...»

CUARTO. COMPETENCIAS HORIZONTALES O TRANSVERSALES

El artículo 149.1.1ª de la Constitución («la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales») únicamente legítima al Estado para establecer el contenido primario de los derechos y deberes regulados por la Constitución.

De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ese contenido primario se identifica con las posiciones jurídicas fundamentales (facultades elementales, límites esenciales, deberes fundamentales, prestaciones básicas, ciertas premisas o presupuestos previos). Asimismo, el Tribunal Constitucional entiende incluidos dentro de esas «condiciones básicas» aquellos criterios que guardan una relación necesaria e inmediata con aquellas, tales como el objeto o ámbito material sobre el que recaen las facultades que integran el derecho; los deberes, requisitos mínimos o condiciones básicas en que ha de ejercerse un derecho; los requisitos indispensables o el marco organizativo que posibilitan el ejercicio mismo del derecho.

Por último, cabe concluir que, como regla, esta regulación deberá contenerse en una Ley forma aprobada por las Cortes Generales.

La utilización del título competencial previsto en el artículo 149.1.13ª de la Constitución («bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica») como fundamento para aprobar normas estatales deberá ser coherente con el contenido de la regulación y requerirá que se justifique adecuadamente, en cada caso, que las medidas adoptadas tienen una directa y significativa incidencia sobre la actividad económica general.

QUINTO. INCORPORACIÓN DEL DERECHO COMUNITARIO

La incorporación del Derecho Comunitario e internacional al ordenamiento interno seguirá los criterios constitucionales y estatutarios de distribución de competencias. En ningún caso podrá invocarse como fundamento de la actividad legislativa estatal la competencia exclusiva del Estado sobre las relaciones internacionales o bien la necesidad de incorporar el Derecho Comunitario para extender su ámbito competencial a toda actividad que suponga desarrollo de Convenios internacionales o incorporación de normas comunitarias.

La transposición de directivas u otra incorporación del Derecho de la Unión Europea que realice el Estado con el carácter de normativa básica, se realizará por Ley o, en su defecto, cuando esté debidamente justificado, por norma reglamentaria con rango de real decreto. Solamente pueden utilizarse órdenes ministeriales cuando se trate de la modificación de anexo técnicos recogidos en reales decretos con objeto de adaptar su contenido a la legislación cambiante de la Unión Europea.

La adopción por el Estado de medidas internas de desarrollo o aplicación del derecho de la Unión Europea exige la consulta previa a las comunidades afectadas, en los términos que establezcan los estatutos de autonomía.

SEXTO. PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN EL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE LAS DISPOSICIONES GENERALES DEL ESTADO.

La ausencia o insuficiencia de la participación de las Comunidades Autónomas en el procedimiento de elaboración de las normas estatales aparece como causa última de un gran número de las controversias competenciales promovidas por las Comunidades Autónomas.

Los Ministerios deben promover la participación de las Comunidades Autónomas en el procedimiento de elaboración de las iniciativas normativas que promuevan, mediante su sometimiento a los órganos multilaterales de cooperación competentes en cada materia.

Deberá dejarse constancia expresa en la parte introductoria de la norma proyectada del cumplimiento del trámite de participación de las Comunidades Autónomas, así como de la forma en que se ha realizado y de sus resultados.

Las nuevas reformas estatutarias contienen previsiones específicas relativas a la participación de las Comunidades Autónomas en el procedimiento de elaboración de las disposiciones generales estatales, que deberán tenerse en consideración por los Departamentos que las promuevan.